



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

Poslovni broj: UsII-220/22-12

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, Mire Kovačić, predsjednice vijeća, Radmile Bolanča Vuković i dr. sc. Sanje Otočan, članica vijeća, te više sudske savjetnice Žanet Vidović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Radnik d.d. Križevci, Ulica kralja Tomislava 45, kojeg zastupa opunomoćenik Inoslav Korinčić, odvjetnik u Zaprešiću, M. Krušlina 14., protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb, Jurišićeva ulica 13 i Presoflex gradnja d.o.o., Požega, Industrijska 30, zastupana po opunomoćeniku Bruni Damjanac, odvjetniku u Požegi, Pape Ivana Pavla II 7, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 11. siječnja 2023.

presudio je

I Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/22-01/709, URBROJ: 354-02/1-22-8 od 8. studenoga 2022.

II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Oспоравanim rješenjem tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/22-01/709, URBROJ: 354-02/1-22-8 od 8. studenoga 2022., točkom 1. izreke, odbijena je žalba Radnik d.d. Križevci kao neosnovana. Točkom 2. izreke rješenja odbijen je zahtjev Radnik d.d. Križevci, za naknadom troškova pokretanja žalbenog postupka kao neosnovan.

2. Tužitelj u tužbi navodi da osporeno rješenje tuženika pobija radi pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, te pogrešne primjene materijalnog prava. Sporna pitanja navodi pod točkama 1. do 8. odnosno: je li Presoflex gradnja d.o.o. kao izvođač u Ugovoru o javnoj nabavi radova na izgradnji Ekonomske škole u Vukovaru koji je imao sklopljen s naručiteljem Gradom Vukovar uredno ispunjavao ugovorne obveze do trenutka raskida ugovora (točka 1.); je li Presoflex gradnja d.o.o. imao pravo na zastoj radova uslijed globalnog povećanja cijene (točka 2.); je li tuženik bio ovlašten ulaziti u pravnu analizu raskinutog ugovora bez da je pozvao Grad Vukovar na bilo kakvo očitovanje (točka 3.); je li tuženik ovlašten tumačiti odredbe Zakona o javnoj nabavi na način da se ispunjavanje ESPD obrasca prepusti

subjektivnom tumačenju ponuditelja (točka 4.); je li tuženik prilikom donošenja osporavanog rješenja prekoračio svoje ovlasti (točka 5.); zašto se tuženik nije očitovao na vrlo jasne navode o zabranjenom dogovoru naručitelja i odabranog ponuditelja (točke 6.); je li naručitelj ima pravo tek u žalbi vršiti pregled i ocjenu ponuda odnosno isticati i obrazlagati svoje mišljenje vezano za postojane osnova za isključenje (točka 7.); te je li prilikom raskida ugovora Grad Vukovar mogao primijeniti članak 369 Zakona o obveznim odnosima (točka 8.). Zaključno tužitelj navodi da je nesporno da Presoflex gradnja d.o.o nije ispunio svoje preuzete ugovorne obveze, iako je Grad Vukovar više puta pozivao istog na dostavu dinamičkih i financijskih planova kako bi ispunio svoje ugovorne obveze, te da nije dokazao pravo na povećanje cijena sukladno članku 627. Zakona o obveznim odnosima. Smatra da je tuženik postupio protivno odredbama Zakona o javnoj nabavi kad je prihvatio stajalište naručitelja koji je naveden tijekom žalbenog postupka, a ne tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda, te da je prekoračio svoje ovlasti kad se upustio u pravnu analizu raskinutog ugovora. Smatra da tuženik tumači da su ponuditelji ovlašteni sami odlučivati predstavlja li neki raskid ugovora osnovu za isključenje ili ne, pa je povrijedio članak 254. Zakona o javnoj nabavi i odredbe Direktive 2014/24/EU. Ističe da se tuženik nije očitovao na zabranjene dogovore između naručitelja i odabranog ponuditelja. Navodi da je dokazao da je Grad Vukovar bio ovlašten raskinuti ugovor temeljem članka 364. Zakona o obveznim odnosima. Predlaže poništiti rješenje tuženika i odluku o odabiru, te naložiti naručitelju da mu nadoknadi troškove žalbenog postupka, a tuženiku da mu nadoknadi trošak za sastav tužbe.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da se protivi tužbenom zahtjevu i predlaže ga odbiti iz razloga navedenih u obrazloženju osporavanog rješenja od 8. studenoga 2022. Ističe da je pravilno utvrdio činjenično stanje na temelju savjesne ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, te pravilnom primjenom prava donio osporavano rješenje u kojem je detaljno i argumentirano ocijenio osnovanost svih žalbenih navoda. Navodi, a u vezi spornih pitanja pod točkama 1., 2., 3. i 8. tužbe da nije ocjenjivao zakonitost raskida ugovora između odabranog ponuditelja i Grada Vukovara nego je u granicama svoje ovlasti na temelju članka 399. Zakona o javnoj nabavi (ZoJN) utvrđivao jesu li se ispunili uvjeti za isključenje odabranog ponuditelja propisani člankom 254. stavkom 1. točkom 7. ZoJN i točkom 10. C. dokumentacije o nabavi, te je li žalitelj dokazao propuste naručitelja u tijeku pregleda i ocjene ponuda odnosno je li odabrani ponuditelj pokazao značajne ili opetovane nedostatke tijekom provedbe bitnih zahtjeva iz ugovora o javnoj nabavi sklopljenim s Gradom Vukovarem čije je posljedica prijevremeni raskid tog ugovara. Ističe da dokazi koji su dostavljeni uz tužbu nisu bili dostavljeni u žalbenom postupku pa su nedopušteni. Navodi da njegova ocjena nije ocjena zakonitosti ili nezakonitosti tog prijevremenog raskida ugovora što je navedeno u obrazloženju osporavanog rješenja. Ističe da tužitelj pokušava insinuirati da je trebao odgovoriti na pitanja pod 1., 2., 3. i 8. koja su predmet spora između stranaka koji se vodi pred nadležnim sudom vezano za osnovanost navedenog raskida ugovora a koji je pokrenuo upravo Presoflex gradnja d.o.o. Napominje da iz relevantne prakse Suda Europske unije vrlo jasno proizlazi da naručitelj pri svojoj ocjeni postojanja, odnosno ne postojanja ove osnove za isključenje nije i nikad ne smije biti vezan odlukama drugih tijela već ima jasnu ovlast u svakom konkretnom slučaju sam ocijeniti integritet i pouzdanost gospodarskog subjekta na koje se raskid prethodnog ugovora o javnoj nabavi odnosi (odluka u

predmetu C-267/18 Elta Antrepriza), te se poziva i na predmet C-41/18 Meca, Tuženik se poziva i na članak 57. stavak 5. Direktive 2014/24/EU, te zaključuje da je naručitelj taj koji ima ovlast ocijeniti utjecaj ranijih postupanja gospodarskog subjekta u izvršenju prethodnog ugovora na pouzdanost ponuditelja u konkretnom postupku koji on provodi. U odnosu na tužbene navode pod točkom 4. i točkom 7. ističe da je u obrazloženju osporavanog rješenja detaljno i jasno argumentirao razloge zbog kojih smatra da u postupanju naručitelja pri pregledu ESPD obrasca nije utvrdio nezakonitosti, te napominje da je naručitelj u žalbenom postupku detaljno argumentirao razloge zbog kojih smatra da na strani odabranog ponuditelja nisu ispunjeni fakultativni razlozi za isključenje, pa je time ocijenjeno da nisu ispunjeni uvjeti za isključenje iz točke 10.C.2. dokumentacije o nabavi. Ističe da tužitelj neosnovano tvrdi da je time što je naručitelj prije odgovora na žalbu tražio očitovanje odabranog ponuditelja o žalbenim navodima došlo do povrede Zakona o javnoj nabavi. Nadalje navodi (u vezi točke 7. tužbe) da nije utvrđeno da bi naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda počinio nezakonitosti, a tužitelj nije dokazao da na strani odabranog ponuditelja postoje osnove za isključenje. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan.

4. Zainteresirana osoba HP-Hrvatska pošta d.d. Zagreb, naručitelj u ovom postupku, u odgovoru na tužbu navodi u bitnome da je pregled i ocjenu ponuda provela u skladu s uvjetima i zahtjevima iz Dokumentacije o nabavi na temelju članka 290. Zakona o javnoj nabavi. Navodi tijekom postupka u ovom predmetu javne nabave, te ističe da je na temelju uvida u ESPD obrazac odabranog ponuditelja i dostavljenih ažuriranih dokumenta zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda utvrdio da ne postoje osnove za isključenje odabranog ponuditelja ni u vezi točke 10.C.2. dokumentacije o nabavi ni u vezi članka 254. stavka 1. točke 7. i 8. Zakona. U vezi raskida ugovora odabranog ponuditelja u ovom postupku i Grada Vukovara ističe među ostalim da je odabrani ponuditelj postupao prema Zaključku Vlade RH od 30. rujna 2021. u vezi ublažavanja posljedica globalnog poremećaja na tržištima u odnosu na povećanje cijena građevinskih materijala te je Grad Vukovar trebao pristupiti analizi ugovorenih jediničnih cijena građevinskih materijala za neizvršene ugovore o javnoj nabavi a ne jednostranog raskinuti ugovor tijekom prve polovice trajanja izvršenja ugovora. Poziva se na uvodnu izjavu 109. Direktive 2014/24/EU, te ističe da Grad Vukovar niti nadzorni inženjer građenja nisu odgovorili na zahtjev Presoflex gradnje d.o.o u vezi povećanja cijena, pa je Grad Vukovar pogrešno primjenio članak 364. Zakon o obveznim odnosima s obzirom da iz ponašanja odabranog ponuditelja ne proizlazi da nije imao namjeru ne izvršiti ugovor. Ističe da tužitelj nije dokazao da je odabrani ponuditelj u ovom postupku pokazao značajne ili opetovane nedostatke tijekom provedbe bitnih zahtjeva iz prethodnog ugovora čije je posljedica bila neosnovani prijevremeni raskid tog ugovora, pa se radi o jednostranom raskidu ugovora o čijoj zakonitosti se odlučuje u sudskom postupku pred Trgovačkim sudom u Osijeku, te nema povrede članka 254. stavka 1. točke 7. ZoJN ni točke 10.C. dokumentacije o nabavi. Smatra da je tuženik osnovano odbio žalbu tužitelja, ostaje kod navoda iz odgovora na žalbu. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev i zahtjev za troškove žalbenog postupak i troškova upravnog postupka.

5. Zainteresirana osoba Presoflex gradnja d.o.o. Požega u odgovoru na tužbu navodi u bitnome da je tužba u cijelosti neosnovana jer tužitelj navode specificira kroz osam pitanja na koje dostavlja odgovore. Ističe da je tuženik uzeo u obzir i rješenje Visokog trgovačkog suda i dopis raskida ugovora od 12. svibnja 2022, te da

tužitelj neosnovano navodi da je s naručiteljem bio u bilo kakvim dogovorima. Smatra da tužitelj pokušava prikazati da je Grad Vukovar s njim raskinuo ugovor o javnoj nabavi radova na izgradnji Ekonomske škole u Vukovaru isključivo radi njegovog skrivljenog ponašanja, a ti navodi su paušalni i neosnovani jer se između njega i Grada Vukovara vodi spor pred Trgovačkim sudom u Osijeku radi jednostranog nezakonitog raskida ugovora. Ističe da tuženik i naručitelj jasno ukazuju da se ne radi o osnovanom raskidu ugovora. Navodi da je osnovni motiv tužitelja iskazan kroz motiv opunomoćenika tužitelja koji je pripremio tekst raskida ugovora od strane Grada Vukovara, pa je cilj podnošenja ove tužbe indirektno povezan s postupkom pred Trgovačkim sudom u Osijeku kako bi Grad Vukovar dobio bolju procesnu poziciju. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev ili ga odbaciti jer tužba sadržajno ocjenjuje osnovanost raskida ugovora o gradnji između njega i Grada Vukovara.

6. Na temelju članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. , 29/17. i 110/21. -ZUS), tužitelju je dostavljen odgovor na tužbu tuženika Državne komisije za kontrolu javne nabave, te zainteresiranih osoba HP-Hrvatska pošta, Zagreb i Presoflex gradnja d.o.o. Požega.

7. Tužitelj se očitovao na odgovor na tužbu tuženika dana 10. siječnja 2023. u kojem očitovanju u bitnome navodi da se tuženik upustio u ocjenu zakonitost raskida ugovora u vezi Grada Vukovara i Presoflex gradnje d.o.o., te da nije ocjenjivao zakonitost pregleda i ocjene ponuda koje je proveo naručitelj. Navodi da je tuženik naveo da u situaciji koja je nastala između Grada Vukovara i Presoflex gradnja d.o.o. okolnosti ne upućuju na skrivljeno ponašanje koje bi dale pravo naručitelju da jednostrano raskine ugovor. Ističe da nije sporna činjenica da naručitelj prilikom ocjene postojanja odnosno nepostojanja osnove za isključenje nije vezan odlukama drugih tijela te da u konkretnom slučaju naručitelj sam ocjenjuje integritet i pouzdanost gospodarskog subjekta na kojeg se odnosi raskid prethodnog ugovora. Smatra da naručitelj nije ocjenjivao integritet i pouzdanost odabranog ponuditelja. U vezi obrasca ESPD navodi da tuženik značajno doprinosi stvaranju pravne nesigurnosti jer ostavlja volju svakom pojedinom ponuditelju da samostalno procjeni je li na njegovoj strani skrivljeni raskid ugovora ili on ne postoji, odnosno da samostalno procjeni raskid ili osnovu za isključenje iako za to samo naručitelj ima ovlast. Navodi da naručitelj nije imao saznanja o jednostranom raskidu ugovora, te je upitno zašto nije tražio pojašnjenje, te ističe da naručitelj i odabrani ponuditelj nisu ovlašteni komunicirati tijekom žalbenog postupka i usklađivati svoja očitovanja. Smatra da je tuženik trebao poništiti odluku o odabiru i vratiti je naručitelju na ponovno postupanje u kojem bi naručitelj bio dužan utvrditi potpuno i ispravno činjenično stanje. Predlaže da se usvoji tu tužbeni zahtjev.

8. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

9. Nadležnost tuženika je kontrola zakonitosti provedenog postupka, odnosno u konkretnom slučaju zakonitosti pregleda i ocjene ponuda od strane naručitelja, a što je tuženik i učinio ocijenivši pravilno da je naručitelj postupio sukladno članku 290. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16. i 114/22. -ZoJN), slijedom čega je osnovano žalbu tužitelja protiv odluke o odabiru odbio kao neosnovanu.

10. Prema podacima spisa i obrazloženja osporavanog rješenja tuženika, naručitelj HP-Hrvatska pošta d.d. Zagreb, objavio je 18. srpnja 2022. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (EOJN RH) poziv za nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave:2022/S

OF5-0028539 predmet nabave: obnova na zgradi nakon potresa-PU 44000 Sisak, Antuna i Stjepana Radića 29. Kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda temeljem kriterija; cijena ponude relativnog značaja 90%, odnosno maksimalno 90 bodova, te jamstveni rok na kvalitetu izvedenih radova i ugrađenu opremu relativnog značaja 10%, odnosno maksimalno 10 bodova.

11. U predmetnom postupku javne nabave zaprimljene su tri ponude koje je naručitelj ocijenio valjanima, te je dana 12. listopada 2022. donio Odluku o odabiru broj HP-12/3-016198/22 kojom je kao najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja Presoflex gradnja d.o.o. Požega.

12. Radnik d.d. Križevci, tužitelj u ovom predmetu, je na navedenu odluku izjavio žalbu u kojoj osporava zakonitost provedenog postupka pregleda i ocjene ponuda, te traži poništenje odluke o odabiru.

13. U žalbenom postupku prema obrazloženju tuženika izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala (o obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zapisnika o otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, ponude žalitelja te dokaza priloženih u žalbenom postupku). Radnik d.d. Križevci tvrdi u žalbi da je odabrani ponuditelj Presoflex gradnja d.o.o., Požega, pogrešno prikazao činjenice, te da ima značajne opetovane nedostatke u izvršenju ranijeg ugovora, pa ga je naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda trebao isključiti na temelju članka 254. ZoJN, te da je odabrani ponuditelj lažno prikazao činjenice u ESPD obrascu, jer je na pitanje koje se odnosi na prijevremeni raskid ugovora odgovorio- NE. Smatra da je stoga bilo osnove za isključenje odabranog ponuditelja i iz točke 10.C.2. dokumentacije o nabavi. Kao dokaz tvrdnji priložio je raskid ugovora od 12. svibnja 2022. između Grada Vukovara i Presoflex gradnja d.o.o., te rješenje Visokog trovačkog suda Osijek i obavijest Adiko banke d.d. Zagreb od 29. rujna 2022. Imajući na umu očitovanja naručitelja i odabranog ponuditelja u ovom postupku javne nabave, tuženik se u obrazloženju rješenja pozvao i citirao članak 254. ZoJN, te se pozvao i na Direktivu 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ broj 101. i na uvodnu izjavu broj 109. koje navodi u obrazloženju osporavanog rješenja. Tuženik se poziva i na praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u vezi primjene članka 254. stavka 1. točke 7. ZoJN koja je potvrdila stajalište tuženika da je pri ocjeni odlučnih činjenica na osnovi kojih se ocjenjuje jesu li se ostvarile osnove za isključenje, naručitelj obavezan uzeti u obzir da li određeno postupanje ponuditelja u ranijim ugovornim obvezama u tolikoj mjeri narušava odnos povjerenja između njega i ponuditelja da ga naručitelj može kvalificirati kao značajnije ili opetovane nedostatke tijekom povrede bitnih zahtjeva iz prethodnog ugovora. Tuženik obrazlaže i ugovor između Presoflex gradnje d.d. Požega i Grada Vukovara za izvođenje radova izgradnje Ekonomske škole od 21. svibnja 2021. i među ostalim navodi da je 12. svibnja 2022. Grad Vukovar raskinuo predmeti ugovor te zatražio naplatu jamstva za uredno izvršenje ugovora, međutim da je u trenutku raskida tog Ugovora od strane Grada Vukovara ostalo još 14 mjeseci do proteka roka za izvršenje toga ugovora. U obrazloženju tuženik se poziva i na rješenje Trovačkog suda u Osijeku od 25. svibnja 2022. prema kojem je utvrđeno da je Presoflex gradnja d.d. Požega učinio vjerojatnim da isti nije strana koja nije ispunila svoje ugovorne obveze. U obrazloženju se ponavlja da se žalba Radnika d.d. Križevci temelji na jednostranom raskidu ugovora između Grada Vukovara i Presoflex gradnja d.d. (u ovom postupku odabranog ponuditelja), odnosno da je

odabrani ponuditelj lažno prikazao i prikrio podatke za primjenu osnove za isključenje i u vezi ESPD obrasca. Stoga tuženik obrazlaže da je nesporno da je odabrani ponuditelj po primitku dopisa o raskidu Ugovora Grada Vukovara, tužbom pred sudom osporavao valjanost toga raskida, pa je za ocjenu fakultativne osnove za isključenje relevantan isključivo prijevremeni raskid uzrokovan značajnim ili opetovanim nedostacima gospodarskog subjekta tijekom provedbe bitnih zahtjeva iz prethodnog ugovora o javnoj nabavi, a ne prijevremeni raskid ugovora sam po sebi. Zaključno se obrazlaže da iz dokaza dostavljenih tijekom žalbenog postupka odabrani ponuditelj opravdano nije smatrao da se radi o raskidu ugovora uzrokovanog njegovim postupanjem, a žalbom nije dokazano suprotno pa je i žalbeni prigovor u vezi ESPD obrasca ocijenjen neosnovanim kao i prigovor u vezi članka 254. stavka 1. točke 8. ZoJN, imajući pri tom na umu da se o zakonitosti jednostranog raskida i zakonitosti izvršenja ugovora o izvođenju radova izgradnje Ekonomske škole u Vukovaru još uvijek odlučuje pred nadležnim sudom.

14. Valja reći da iz zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, točke III.a 3, proizlazi da za odabranog ponuditelja Presoflex gradnja d.o.o. nije utvrđena osnova za isključenje na temelju članka 254. ZoJN, odnosno sukladno točki 10.C. dokumentacije o nabavi.

15. Osporavano rješenje doneseno je u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo pravno relevantne razloge, obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09. i 110/21.), a s obzirom da tužitelj i u tužbi ponavlja prigovore navedene u žalbi, to ovaj Sud nije našao osnove rješenje tuženika ocijeniti nezakonitim. Ovo osobito imajući na umu da tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući u bitnome na iste činjenice i dokaze na kojima je to rješenje utemeljeno, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku, te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drugačije rješenje ove stvari.

16. Kako je tužbeni zahtjev odbijen to nema zakonom propisanih uvjeta za priznavanje troškova upravnog spora (članak 79. stavak 4. ZUS-a).

17. Stoga je, na temelju članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 4. i 6. ZUS-a, odlučeno kao u izreci presude.

U Zagrebu 11. siječnja 2023.

Predsjednica vijeća:
Mira Kovačić

Broj zapisa: **eb317-d3431**

Kontrolni broj: **0e4f0-ef3e9-fd469**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Mira Kovačić, 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.