



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

Poslovni broj: UsII-367/19-7
UsII-384/19-6

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 21-10-2019	h.
Klasa: UP/II-034-02/19-01/367	Ur. broj: 383-01/19-14
<input checked="" type="checkbox"/> Neposredno	<input type="checkbox"/> Poštom

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 sutkinja toga suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Blanše Turić, članica vijeća te sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Bistra d.o.o., Đurđevac, Antuna Radića 8c, zastupanog po direktoru Krešimiru Habijancu i PRAJO BETON d.o.o., Virovitica, E. Šlomovića 12, kojeg zastupaju odvjetnici iz Zajedničkog odvjetničkog ureda Tihomor Volić & Nataša Ružička & Tea Cabataj Cafuta, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, radi javne nabave, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Virovitičko-podravske županije, Virovitica, Trg Ljudevita Patačića 1, na sjednici vijeća održanoj 19. rujna 2019.

presudio je

I. Odbijaju se tužbeni zahtjevi za poništenje rješenja tuženika klasa: UP/II-034-02/19-01/367, urbroj: 354-01/19-9 od 13. lipnja 2019. i za poništenje odluke o odabiru, klasa: 406-01/19-03/08, urbroj: 2189/1-05/08-19-62 od 9. travnja 2019. i nalaganje tuženiku da tužiteljima nadoknadi troškove žalbenog postupka u zatraženom iznosu.

II. Odbijaju se tužiteljevi zahtjevi za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika su odbijene žalbe tužitelja protiv odluke o odabiru od 9. travnja 2019., kojom je odabrana ponuda ponuditelja Gradba d.o.o., Lučak, kao najpovoljnija. Tim rješenjem tuženika su ujedno odbijeni i zahtjevi tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka, a odbijen je i zahtjev odabranog ponuditelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Protiv tuženikovog rješenja su tužitelji podnijeli tužbu u kojima osporavaju zakonitost tog rješenja iz svih, zakonom propisanih razloga.

Tužitelj BISTRA d.o.o. u tužbi pod poslovni broj: UsII-367/19 protiv osporenog rješenja u bitnom ističe kronologiju događaja te kao razloge zbog kojih pobija tuženikovo rješenje ističe pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primjenu materijalnog prava. Prije svega navodi da odabrani ponuditelj nije dokazao tehničku i stručnu sposobnost iz razloga koje iscrpno navodi u tužbi, a iste je razloge isticao i u žalbi protiv tuženikovog rješenja. Posebno se osvrće na odabir stručnjaka (voditeljski kadar), smatrajući da je odabrani ponuditelj pobliže imenovane inženjere u ponudi fiktivno prikazao kao svoje resurse, premda su zaposleni kod drugih poslodavaca na puno radno vrijeme. Dodaje da je

sporno i prikazivanje vlastitog resursa – voditelja strojarstva Ivana Špehara, dipl. ing. strojarstva, jer se s njime u vezi navodi projekt koji uopće nije predmet nabave u ovom postupku, a što proizlazi iz sadržaja ugovora o dopunskom radu od 22. ožujka 2019., koji je s njime sklopljen. Dakle, iz navedenog ugovora proizlazi da nije sklopljen za predmet nabave, a stoga da nije ispunjen niti formalni uvjet za raspolaganje sa navedenim stručnjakom u predmetu nabave. Iz navedenog slijedi da odabrani ponuditelj nije dokazao stručnu sposobnost, a s time u vezi da tuženik u obrazloženju rješenja ne daje valjane razloge, niti obrazlaže na čemu temelji zaključak da dokumentacija priložena uz ponudu predstavlja dokaz o raspolaganju sa potrebnim stručnjacima za predmet nabave. Uz navođenje i drugih razloga zbog kojih smatra da je rješenje protivno mjerodavnom propisu, tužitelj predlaže ovom Sudu da po provedenom postupku i nakon održane usmene rasprave, tužbu usvoji i poništi tuženikovo rješenje od 13. lipnja 2019., naloži tuženiku da tužitelju naknadi troškove žalbenog postupka u iznosu od 45.000,00 kn te tuženika obveže i na naknadu troškova upravnog spora.

Tužitelj PRAJO BETON d.o.o., Virovitica u tužbi pod poslovni broj: UsII-384/19 iscrpno navodi razloge zbog kojih rješenje tuženika smatra nezakonitim, iz svih zakonom propisanih razloga. Prije svega ističe razloge zbog kojih smatra da dostavljena dokumentacija uz ponudu ne sadrži propisani i nužni sadržaj te iako je odabrani ponuditelj uz ponudu dostavio opis ugovora i potvrde investitora, da ta dokumentacija sadrži niz nepravilnosti. Uz to dovodi u sumnju vjerodostojnost dostavljene dokumentacije uopće, a dodaje da je na te nedostatke već isticao i tijekom žalbenog postupka. Tvrdi da je tuženik u odnosu na te žalbene navode dao manjkavo i nejasno obrazloženje, ocijenio je sve istaknute prigovore neosnovanima, premda je zaključuje sasvim jasno iz priložene dokumentacije da navedeni podaci nisu vjerodostojni, točni i istiniti, odnosno da je odabrani ponuditelj samo da bi formalno udovoljio natječajnim kriterijima dostavio popise i potvrde, bez odgovarajuće prateće dokumentacije.

Dakle, tužitelj i nadalje ustraje na tvrdnji da odabrani ponuditelj nije u skladu s uvjetima iz natječajne dokumentacije dokazao tehničku i stručnu sposobnost, jer je bio dužan dostaviti upravo zatraženu dokumentaciju da bi zadovoljio uvjete sposobnosti, a da je tuženik u svezi navedenih prigovora dao obrazloženje koje nije prihvatljivo, a niti utemeljeno na odredbama mjerodavnog propisa.

Uz to, ističe i druge razloge u svezi tehničke i stručne sposobnosti, odnosno iste razloge koje je istaknuo i tužitelj BISTRA d.o.o., odnosno da odabrani ponuditelj nije dostavio odgovarajuću dokumentaciju i dokaze o potrebnim resursima stručnjaka, jer nije dokazao da će na raspolaganju imati te resurse kroz cijelo vrijeme trajanja radova.

Dodaje da je za valjanost dostavljenih ugovora o radu nužna suglasnost dosadašnjeg poslodavca, a bez koje njegovi radnici ne mogu sklapati ugovore o radu sa drugim poslodavcima, odnosno premda se navodi da se u prilogu ugovora nalazi suglasnost dosadašnjeg poslodavca, da te suglasnosti nisu dostavljene naručitelju (zainteresiranoj osobi), a iz čega slijedi da odabrani ponuditelj nije dokazao da ispunjava uvjete predmetnog natječaja.

Dakle, zaključuje da ponuda odabranog ponuditelja nije valjana, iz navedenih razloga, a u odnosu na navedene nedostatke da tuženik nije dao razloge, niti se osvrnuo na sve žalbene prigovore. Posebno navodi razloge koji se tiču iznimno niske ponuđene cijene u odabranoj ponudi, a ukazuje i na druge razlike u pojedinim stavkama troškovnika, odnosno iznimno veliku razliku u cijenama pojedinih radova, a u odnosu na te nedostatke da niti naručitelj, a niti tuženik nisu dali valjano obrazloženje, što je sve dovelo do donošenja nezakonite odluke.

Predlaže ovom Sudu da tužbu usvoji i poništi rješenje tuženika od 13. lipnja 2019., kao i odluku o odabiru od 9. travnja 2019. te naloži tuženiku da tužitelju nadoknadi troškove upravnog postupka, kao i žalbenog postupka, na način kako je to zatražio u žalbi. Također traži i trošak upravnog spora u poblize naznačenom iznosu.

Tuženik se u odgovoru na tužbu protivi tužbenom zahtjevu iz razloga navedenih u obrazloženju osporavanog rješenja, odnosno iscrpno se osvrće na sve tužbene razloge. Posebno obrazlaže što u konkretnom slučaju znači „raspolagati stručnjacima“, uz zaključak da to u konkretnom slučaju ne znači da se nužno radi o osobama zaposlenim kod ponuditelja, niti je to na taj način definirano u dokumentaciji o nabavi. S time u vezi dodaje da odabrani ponuditelj nije bio dužan dokazati raspolaganje vlastitim stručnjacima, iz čega slijedi da je uz ponudu dostavio upravo one dokaze koji su dokumentacijom o nabavi i propisani. Konačno se osvrće i na odluku o trošku žalbenog postupka, odnosno taj dio tužbenog zahtjeva, pa ocjenjujući tuženikovo rješenje u cijelosti na zakonu utemeljenim, predlaže ovom Sudu da tužbene zahtjeve odbije u cijelosti, a podredno ukoliko usvoji tužbene zahtjeve, predmetnu stvar riješi u skladu s člankom 58. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima i donese odgovarajuću odluku u skladu s odredbama mjerodavnog propisa.

Zainteresirana osoba, Virovitičko-podravska županija, Virovitica, u odgovoru na tužbe navodi da ostajući u cijelosti pri navodima već datim u odgovoru na žalbu, a smatrajući rješenje tuženika u cijelosti zakonitim, predlaže ovom Sudu da tužbene zahtjeve odbije kao neosnovane.

S obzirom da su tužitelji tužbu podnijeli protiv istog tuženikovog rješenja, ovaj Sud je radi ekonomičnosti postupka odlučio o tim tužbama donijeti jedinstvenu odluku.

U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. - dalje: ZUS), odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljen je tužitelju, koji se nije posebno očitovao.

Tužbeni zahtjevi nisu osnovani.

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

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 zahtjevi nisu osnovani.

Iz spisa predmeta, kao i obrazloženja tuženikovog rješenja proizlazi da je zainteresirana osoba Virovitičko-podravska županija, Virovitica kao naručitelj objavila 14. veljače 2019. u Elektroničkom oglasniku javne nabave poziv za nadmetanje (obavijest) s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S OF2-0005299, predmet nabave: izgradnja Centra za istraživanje i razvoj u mljekarstvu. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda s ponderom cijene 80% i trajanja jamstva za otklanjanje nedostataka 20%.

U postupku je pristiglo pet ponuda, koje su sve ocijenjene valjanima, a odlukom o odabiru od 9. travnja 2019. je odabrana ponuda ponuditelja Gradba d.o.o., Lučak.

Protiv odluke o odabiru tužitelji su podnijeli žalbu u kojoj su u bitnom isticali razloge kojima osporavaju valjanost pregleda i ocjene ponude odabranog ponuditelja, a time i zakonitost odluke o odabiru, uz tvrdnju da je odabrana ponuda, s obzirom na ponuđenu cijenu, kao i druge iscrpno navedene nedostatke u ponudi, odnosno dokumentaciji priloženoj uz ponudu, nezakonito proglašena valjanom, a konačno i najpovoljnijom. U bitnom obrazlažu

razloge zbog kojih smatraju da naručitelj nije postupio u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16. – dalje: ZJN), a osobito ističu da je propustio u smislu članka 289. stavka 1. ZJN-a, zatražiti od odabranog ponuditelja objašnjenje izuzetno niskih cijena navedenih u troškovniku.

U žalbama posebno tužitelji prigovaraju da odabrani ponuditelj nije na odgovarajući način, odnosno u skladu sa traženim uvjetima u natječajnoj dokumentaciji dokazao tehničku i stručnu sposobnost za obavljanje radova koji su ovdje predmet postupka javne nabave.

S time u vezi, tuženik u obrazloženju rješenja navodi da se u skladu s odredbom članka 280. stavka 4. ZJN-a, pri izradi ponude ponuditelj mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni nadopunjavati tekst dokumentacije o nabavi, a člankom 290. stavkom 1. ZJN-a je propisano da nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik. S time u vezi, a s obzirom na razloge date u obrazloženju rješenja ovaj Sud prihvaća zaključak tuženika o neosnovanosti žalbenih navoda, jer je utemeljen na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju te pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava primijenjenog u postupku.

Naime, pravilno je tuženik zaključio da je odabrani ponuditelj dokumentacijom priloženom uz ponudu dokazao tehničku i stručnu sposobnost, odnosno dostavio je podatke o tehničkim stručnjacima ovlaštenim za vođenje građenja/radova, odnosno osobama koje će sudjelovati u realizaciji predmetnih radova. Dakle, premda u konkretnom slučaju nije sporno da navedeni stručnjaci nisu zaposlenici odabranog ponuditelja, priloženom dokumentacijom je dokazao da raspolaže stručnjacima kao vlastitim resursima, odnosno tehničku i stručnu sposobnost je dokazao u skladu s odredbama točke 4.3.2. dokumentacije o nabavi, a koja niti ne uvjetuje da ponuditelj mora raspolagati s tehničkim stručnjacima koji su vlastiti resurs, već se može osloniti i na resurse drugih subjekata, odnosno zaposlenike drugih subjekata navesti kao svoje resurse, uz ispunjavanje potrebnih tehničkih i stručnih sposobnosti propisanih pobliže navedenim točkama dokumentacije o nabavi.

Dakle, dokumentacijom o nabavi je u predmetnom slučaju propisano da gospodarski subjekt mora zadovoljiti minimalne kvalifikacije ključnog osoblja, odnosno ponuditelj mora dokazati da je tehnički i stručno sposoban izvršiti predmet nabave u skladu sa traženim tehničkim zahtjevima i rokovima. U cilju dokazivanja tog uvjeta je među ostalom dokumentacijom, ponuditelj dostavio i ugovore o dopunskom radu sklopljene s pobliže imenovanim inženjerima, a u svim tim ugovorima je navedeno da je poslodavac svakog od tih stručnjaka dao suglasnost na sklapanje ugovora, a odabrani ponuditelj je tijekom žalbenog postupka te suglasnosti dostavio na uvid tuženiku.

Dakle, premda navedeni stručnjaci nisu ujedno i zaposlenici odabranog ponuditelja, već je s njima sklopio ugovor o dopunskom radu, a mogućnost sklapanja takvih ugovora se ne protivi odredbama dokumentacije o nabavi, niti je u njoj posebno propisana obveza dostave dokaza u kojem konkretnom razdoblju ti stručnjaci trebaju biti na raspolaganju, pravilan je zaključak tuženika da je odabrani ponuditelj u cijelosti dokazao ispunjenje uvjeta da raspolaže stručnjacima kao vlastitim resursima, odnosno da je dokazao tehničku i stručnu sposobnost u cijelosti sukladno uvjetima propisanim u dokumentaciji o nabavi.

Uz to dodaje tuženik da je odabrani ponuditelj za angažirane stručnjake dostavio i rješenja o upisu u imenik ovlaštenih voditelja građenja Hrvatske komore (inženjera građevinarstva, odnosno inženjera strojarstva) na koji način je odabrani ponuditelj dostavio dokaz obrazovnih i stručnih kvalifikacija za svakog od pobliže navedenih stručnjaka te je provjerio podatke o upisu u imenicima Komora (što proizlazi iz zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, na str. 9.). S obzirom da se radi o podacima koji su javno dostupni, dodaje tuženik da

je naručitelj pravilno koristio mogućnost propisanu u članku 262. stavku 1. ZJN-a i provjerio informaciju o upisu, a da žalitelji ni ne osporavaju činjenicu o upisu navedenih stručnjaka u imenik Komore.

U osvrtnu na druge žalbene navode, konkretno na pravilnost primjene članka 289. stavka 1. i 3. ZJN-a, je tuženik dao iscrpno i valjano obrazloženje, koje prihvaća i ovaj Sud u cijelosti. Naime, u konkretnom slučaju je naručitelj kontrolirao cijene navedene u troškovniku i potom tražio i prihvatio pojašnjenje iskazane cijene u odnosu na stavku 5.11.2. digitalni kontrolnik leda, za koji je ponuđena cijena od 1,00 kn, a iz dostavljenog pojašnjenja odabranog ponuditelja ne proizlazi da je riječ o izuzetno niskoj cijeni u odnosu na ponuđeni predmet nabave, jer je navedena stavka uključena u cijene drugih stavaka. Iz toga proizlazi da ukupna cijena ponude odabranog ponuditelja nije niža od ukupne cijene ponuda drugih ponuditelja, uključujući i ponude tužitelja. Stoga je pravilno tuženik odbio kao neosnovane žalbene navode istaknute u tom pravcu, a koje tužitelji ponavljaju i u tužbi.

Također je tuženik postupajući po službenoj dužnosti, a na temelju članka 404. ZJN-a, osobito u odnosu na utvrđenje bitnih povreda postupka javne nabave, zaključio da takvih povreda, izvan granica žalbenih navoda nije utvrdio, a uz obrazloženje razloga s kojima je i ovaj Sud u cijelosti suglasan.

Iz naprijed navedenog proizlazi da je osporeno rješenje tuženik donio u granicama zakonom propisanih ovlasti te za odluku naveo pravno relevantne razloge zbog čega ovaj Sud tužbene prigovore nije našao osnovanim.

Budući da tužitelji niti u tužbi ne dovode u sumnju pravilnost utvrđenja tuženika, da nije dokazao i obrazložio razloge svog postupanja, odnosno dao valjane razloge na kojima je utemeljio odluku, već ustraju na svojoj interpretaciji primijenjenog materijalnog prava, odnosno utvrđenog činjeničnog stanja u svezi valjanosti odabrane ponude, to nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari i ocjenu zakonitosti tuženikovog rješenja.

Iz naprijed navedenih razloga ovaj Sud nije prihvatio prijedlog tužitelja za provođenje daljnjeg dokaznog postupka, odnosno za održavanje usmene rasprave, jer to nije našao svrsishodnim, s obzirom da je u predmetnom slučaju činjenično stanje već u upravnom postupku dostatno utvrđeno. Tužitelji u bitnom upiru na primjenu mjerodavnog materijalnog prava, a čiju primjenu je ovaj Sud iz navedenih razloga također ocijenio pravilnom.

Tuženik je dao valjano obrazloženje razloga i u odnosu na odbijanje zahtjeva tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka, a s obzirom na ishod ovoga upravnog spora, nema osnove za dosuđivanje troškova žalbenog postupka tužiteljima.

Slijedom iznesenog trebalo je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, odbiti tužbene zahtjeve i odlučiti kao u izreci ove presude.

Odluka o trošku se temelji na odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a, jer s obzirom na ishod ovoga upravnog spora, nema osnove za prihvaćanje zahtjeva tužitelja za naknadu troškova spora.

U Zagrebu, 19. rujna 2019.

Predsjednica vijeća:
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpisavka - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić