



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

Poslovni broj: UsII-257/20-9

REPUBLIKA HRVATSKA  
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 24-09-2020		
Prilog	Neposredno	Postoji
Klasa:	UP/II-034-02/20-01/466	
Ur. broj:	383-01/20-12	

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i Senke Orlić Zaninović, članica vijeća, te sudske savjetnice Ive Lujak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Zajednice ponuditelja PZC Brod d.o.o. iz Slavenskog Broda, Nikole Zrinskog 115, koje zastupa direktorica Ksenija Jurić i Izgradnja Zaprešić d.o.o. iz Zaprešića, Davora Bašića 10, koje zastupa direktor Martin Klapač, protiv tuženice Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška cesta 43/VI, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Grada Zaprešića, Zaprešić, Nova ulica 10 i Zajednice ponuditelja Graditelj – Zaprešić d.o.o. iz Zaprešića, Kupljenska 57 i Greblica d.o.o. iz Pojatnog, Zaprešić, Bukovšćak 2, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj dana 4. rujna 2020.

### p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/20-01/466, URBROJ: 354-01-20-9 od 17. srpnja 2020.

II. Poništava se odluka o odabiru Gradonačelnika Grada Zaprešića KLASA: 406-01/20-03/04, URBROJ: 238-33-02/1-20-17 od 5. lipnja 2020.

III. Nalaže se naručitelju Gradu Zaprešiću iz Zaprešića, Nova ulica 10, da tužiteljima Zajednici ponuditelja PZC Brod d.o.o. iz Slavenskog Broda, Nikole Zrinskog 115 i Izgradnja Zaprešić d.o.o. iz Zaprešića, Davora Bašića 10 naknadi troškove žalbenog postupka u iznosu od 45.000,00 kn u roku od 8 dana od dana primitka ove presude.

### Obrazloženje

Osporenim rješenjem Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/20-01/466, URBROJ: 354-01-20-9 od 17. srpnja 2020. odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv odluke Gradonačelnika Grada Zaprešića o odabiru KLASA: 406-01/20-03/04, URBROJ: 238-33-02/1-20-17 od 5. lipnja 2020. donesene u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 24 mjeseci, broj objave: 2020/S 0F2-0015564, predmet nabave: održavanje nerazvrstanih cesta; kojom je odabrana ponuda Zajednice ponuditelja Graditelj – Zaprešić

d.o.o., Zaprešić, Kupljenska 57 i Greblica d.o.o., Pojatno, Bukovščak 2. Ujedno je odbijen zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu koju je uredio podnescima zaprimljenim kod ovoga Suda 6. kolovoza 2020. Navodi odredbu članka 290. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16., dalje: ZJN) te da je točkom 6.10.2. dokumentacije o nabavi (dalje: DON) naručitelj propisao kako kao drugi kriterij ekonomski najpovoljnije ponude određuje broj ugovora o obavljanju redovitog održavanja javnih i nerazvrstanih cesta koje je ponuditelj sklopio i u tijeku su izvršavanja ili su izvršeni u 2020. godini ili u 5 godina koje prethode toj godini. Istom točkom DON-a navedeno je da obavljanje poslova redovitog održavanja javnih ili nerazvrstanih cesta ponuditelj dokazuje potvrdama druge ugovorne strane koje moraju sadržavati navod o ugovornim stranama, poslovima redovitog održavanja u smislu Zakona o komunalnom gospodarstvu i/ili Zakona o cestama i/ili Pravilnika o održavanju cesta, razdoblje obavljanja poslova i navod o urednom izvršavanju ugovora. Poziva se na odredbe članka 23. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, članka 26. stavka 1. Zakona o cestama te članka 12. stavka 1. i članka 13. Pravilnika o održavanju cesta. Potvrde kojima je odabrana Zajednica ponuditelja dokazala ispunjavanje uvjeta iz DON-a, izdao je naručitelj, Grad Zaprešić, a iz njih nije vidljivo da se radilo o poslovima redovitog održavanja nerazvrstanih ili javnih cesta sukladno propisima o komunalnom gospodarstvu, cestama i održavanju cesta, kako je naručitelj zahtijevao u DON-u, jer se u potvrdama navodi da se radilo o održavanju prometnica u ljetnim uvjetima (potvrda od 11. svibnja 2020.) te o održavanju nerazvrstanih cesta u ljetnim uvjetima (potvrda od 11. svibnja 2020.). Zaključuje da se potvrde ne odnose na redovito održavanje javnih ili nerazvrstanih cesta, jer se u jednoj radi o održavanju prometnica (pojam nepoznat u propisima o cestama, komunalnom gospodarstvu, graditeljstvu i sigurnosti prometa na cestama) te se radi o održavanju nerazvrstanih cesta (prometnica) samo u ljetnom periodu pa je jasno da se u sklopu tih ugovora nije izvršavala i zimska služba niti su ugovori izvršavani u tijeku cijele godine, da bi navedeno udovoljavalo definiciji redovitog održavanja cesta. Zaključuje kako pregled i ocjena ponuda od strane naručitelja nisu izvršeni u skladu s uvjetima i zahtjevima iz DON-a, a osporenim rješenjem potvrđeno je takvo postupanje naručitelja uz obrazloženje da naručitelj nije DON-om izričito definirao traženo vremensko razdoblje, odnosno vremenske uvjete u kojima su ugovori trebali biti izvršeni i da je kao logično i životno prihvaćena argumentacija naručitelja iz odgovora na žalbu kojom se navodi da je odabrani ponuditelj za naručitelja izvodio i trenutno izvršava radove koji su predmet postupka javne nabave pa je zbog toga naručitelj sa sigurnošću utvrdio sadržaj ugovora na koji se odnose izdane potvrde, jer je upravo naručitelj druga ugovorna strana u tim ugovorima pa je neupitno da se navedene potvrde odnose na redovito održavanje nerazvrstanih cesta. To nalazi suprotnim općem načelu pravne sigurnosti kao i načelu transparentnosti iz članka 4. ZJN-a jer je naručitelj u DON-u jasno propisao uvjete bodovanja ekonomski najpovoljnije ponude. Naručitelj je izričito u DON-u propisao pojam redovitog održavanja javnih ili nerazvrstanih cesta, koji je definiran u više prethodno navedenih pozitivnih propisa koji se odnose na održavanje cesta. Smatra da tuženica postupa izvan svojih ovlasti, jer ekstenzivno tumači DON na način kako to nije propisano, jer je svim ponuditeljima bilo jasno na što se sporne potvrde moraju odnositi i što moraju sadržavati. Takav stav je protivan načelu pravne sigurnosti, a na njega se nije pozvao ni naručitelj u odgovoru na žalbu. Citira točku 2.1. DON-a kojom su opisani poslovi

redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta. Smatra da je jasno da se potvrde koje je priložila odabrana Zajednica ponuditelja ne odnose na radove koji su predmet ovog postupka javne nabave, jer ne obuhvaćaju i održavanje prohodnosti u zimskim uvjetima te nemaju ni sadržaj propisan DON-om i primjenjivim propisima niti obuhvaćaju radove koje naručitelj naveo kao predmet nabave. Nalazi nezakonitim stav tuženice da je odabrani ponuditelj izvršavao i trenutno izvršava radove koji su predmet nabave. Predlaže Sudu da poništi pobijano rješenje i odredi mu naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 45.000,00 kn.

Tuženica u odgovoru na tužbu navodi da je postupljeno prema članku 9. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), a s obzirom da se u tužbi ponavljaju navodi iz žalbenog postupka, upućuje na obrazloženja osporenog rješenja. Navodi da je odabrani ponuditelj dostavio potvrde s kojima je dokazao izvršenje poslova redovnog održavanja cesta, čime je udovoljio traženju iz točke 6.10.2. DON-a. Navedene činjenice su dodatno potvrđene tijekom žalbenog postupka, budući da je naručitelj (ujedno izdavatelj spornih potvrda) dostavio ugovore na temelju kojih je izdao sporne potvrde. Poziva se na odredbu članka 285. stavka 3. ZJN-a prema kojoj 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. Budući da je naručitelj u konkretnom postupku ujedno i izdavatelj spornih potvrda, isti je raspolagao svim informacijama vezanim uz izvršenje samih ugovora. Kraj te činjenice eventualni nedostaci u potvrdama na koje upire tužitelj nisu mogli sami za sebe biti razlog za nepriznavanje dostavljenih potvrda od strane odabranog ponuditelja. Poziva se na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-166/20 od 5. lipnja 2020. u odnosu na ovlaštenje naručitelja za izdavanje potvrda. Smatra kako tužitelj nije uspješno osporio naručiteljevu ocjenu odabrane ponude, odnosno valjanost dostavljenih potvrda u smislu udovoljavanja traženju iz točke DON-a ni u pogledu istinitosti ni autentičnosti potvrda. Naime, DON-om nije traženo da ponuditelji moraju dokazati da su obavljali sve poslove koji obuhvaćaju poslove redovitog održavanja cesta, odnosno nije propisano da će naručitelj priznati samo one potvrde koje obuhvaćaju sve poslove koji su definirani kao predmet nabave. Smatra da bi se prihvaćanjem tužiteljevog tumačenja DON-a, odnosno nepriznavanjem potvrda koje ne obuhvaćaju sve radove redovitog održavanja cesta, nedozvoljeno prekoračili zahtjevi iz DON-a, odnosno bilo bi povrijeđeno načelo zakonitosti. U fazi pregleda i ocjene ponuda naručitelj ne može postavljati zahtjeve koji nisu bili jasno navedeni u DON-u i bili poznati svim potencijalnim ponuditeljima (članak 280. stavak 4. i članak 290. stavak 1. ZJN). Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva sam riješi stvar.

Zainteresirana osoba Grad Zaprešić ističe kako je potvrde koje je dostavio odabrani ponuditelj izdao kao naručitelj i potvrđuju uredno obavljanje poslova održavanja nerazvrstanih cesta u vlasništvu naručitelja. Potvrđeno je uredno izvršenje ugovora o održavanju nerazvrstanih cesta u ljetnim uvjetima od 17. srpnja 2014. i ugovora o održavanju nerazvrstanih cesta u ljetnim u uvjetima od 20. srpnja 2016, koji je još uvijek bio na snazi. Oba ugovora su zaključena na temelju članka 15. stavka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12.,

56/13., 94/13., 153/13. i 147/14., dalje: ZKG) i članka 9. Odluke o komunalnim djelatnostima (Službene novine Grada Zaprešića, broj 5/14.). Održavanje nerazvrstanih cesta se do Zakona o komunalnom gospodarstvu iz 2018. godine povjeravalo gospodarskim subjektima koji su podnosili ponude u postupku natječaja koji se provodio sukladno ZKG-u i općim aktima naručitelja (Odluka o komunalnim djelatnostima te Odluka o nerazvrstanim cestama). U članku 9. Odluke o komunalnim djelatnostima opisan je pojam održavanja nerazvrstanih cesta. U postupku pregleda i ocjene ponuda, naručitelj je bodovao dostavljene potvrde bez traženja pojašnjenja istih, budući da je odabrani gospodarski subjekt za naručitelja izvodio radove i trenutno izvršava radove koji su predmet postupka nabave. Potvrdoma je neupitno potvrđeno da odabrani ponuditelj obavlja za naručitelja poslove redovitog održavanja nerazvrstanih cesta. Naručitelj je sa sigurnošću utvrdio sadržaj ugovora na koji se odnose izdane potvrde, budući da je sam druga ugovorna strana. U pregledu i ocjeni ponuda naručitelj je vodio računa o načelu jednakog tretmana gospodarskih subjekata te načelu ekonomičnosti. Zaštita jednakog tretmana gospodarskih subjekata se očituje u tome što su dostavljene potvrde od strane žalitelja također ocijenjene s 20 bodova iako ne sadrže formalno traženi navod iz DON-a („navod o ugovornim stranama, poslovima redovitog održavanja u smislu Zakona o komunalnom gospodarstvu, i/ili Zakona o cestama i/ili Pravilnika o održavanju cesta, razdoblje obavljanja poslova i navode o urednom izvršavanju ugovora“). Iz navoda da se radi o redovitom održavanju nije bilo potrebno tražiti dodatna pojašnjenja potvrda. Tužbeni navod o prohodnosti u zimskim uvjetima je potpuno apsurdan, jer nije bio troškovnička stavka predmetnog postupka javne nabave pa nije jasno na što tužitelj aludira, tim više što bi trebao znati da poslove zimske službe obavlja komunalno poduzeće Zaprešić d.o.o., a Odluka o komunalnim djelatnostima kojom je posao zimske službe povjeren komunalnom poduzeću je javno objavljen dokument. Odabrani izvođač u ovom postupku javne nabave ne vrši zimsku službu nego osigurava održavanje i prohodnost cesta u svim godišnjim dobima pa i zimi (kad nema snijega i leda). Citira odredbu članka 23. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 68/18. i 110/18.) koja definira održavanje nerazvrstanih cesta kao skup mjera i radnji koje se obavljaju tijekom cijele godine. Zaključuje kako je predmet javne nabave bio održavanje nerazvrstanih cesta tijekom cijele godine i dostavljenim potvrdoma je isto potvrđeno, jer posebnog održavanja nerazvrstanih cesta u zimskim uvjetima nema, osim održavanja čistoće javnih površina (time i čišćenja snijega i leda) što je Odlukom o komunalnim djelatnostima Grada Zaprešića oduvijek bilo povjereno komunalnom poduzeću. Ističe kako je izvršio odabir ekonomski najpovoljnije ponude te predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

Zainteresirana osoba Zajednica ponuditelja Graditelj – Zaprešić d.o.o. i Greblica d.o.o. nije dostavila odgovor na tužbu iako je uredno pozvana rješenjem od 7. kolovoza 2020.

Tužitelj nije dostavio očitovanje na navode odgovora na tužbu tuženika i naručitelja kao zainteresirane osobe u ovom sporu, iako je uredno pozvan dopisom od 20. kolovoza 2020.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), Sud ocjenjuje tužbeni zahtjev osnovanim.

Prema odredbi članka 290. stavka 1. ZJN-a nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz DON-a te o tome sastavlja zapisnik.

Sukladno točki 2.1. DON-a (Opis predmeta nabave: radovi na održavanju nerazvrstanih cesta na području Grada Zaprešića) poslovi održavanja nerazvrstanih cesta obuhvaćaju: redovito održavanje (ophodnju, redovito praćenje stanja nerazvrstanih cesta, obnavljanje, zamjenu i pojačanje donjeg stroja kolnika i kolničke konstrukcije većeg opsega, obnavljanje i zamjenu završnog sloja kolničke konstrukcije većeg opsega, mjestimične popravke završnog sloja kolničke konstrukcije izgrađenog od asfalta, betona, betonskih elemenata, kamena te nosivog sloja kolničke konstrukcije i posteljice, održavanje makadamskih površina sanacijom udarnih rupa, kolotruga i drugih lokalnih oštećenja, uništenje nepoželjne vegetacije, uređenje bankina i bermi, popravak, zamjena i obnova vertikalne i horizontalne signalizacije i opreme, hitni popravci i intervencije u svrhu uspostavljanja prometa i privremene regulacije prometa nastalih uslijed nepredvidljivih okolnosti, osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima) te izvanredno održavanje prometnica, nogostupa i parkirališta (radovi koji se odnose na obnovu (zamjenu) dotrajalog asfaltnog zastora i zamjenu rubnjaka, a po potrebi sanaciju podloge i prilagođavanjem visina poklopaca podzemnih instalacija, radove kojima se poboljšavaju tehničke karakteristike postojeće nerazvrstane ceste i slični radovi, te radovi koji se mogu izvoditi na temelju glavnog ili izvedbenog projekta).

Točkom 6.10.2. DON-a je kao jedan od kriterija za odabir ponude određen kriterij broja ugovora na redovitom održavanju cesta (B). Maksimalni broj bodova koji ponuditelj može dobiti prema ovom kriteriju je 20 bodova. Određeni su bodovi za broj ugovora na redovitom održavanju cesta sa slijedećom skalom bodova: Naručitelj kao drugi kriterij određuje broj ugovora o obavljanju redovitog održavanja cesta (javnih i nerazvrstanih) koje je ponuditelj sklopio (i u tijeku je izvršenje ugovora) ili izvršio tijekom 2020. godine te 5 godina koje prethode 2020. godini. Ugovore o obavljanju poslova redovitog održavanja cesta ponuditelj dokazuje potvrdama druge ugovorne strane, koja mora sadržavati navod o ugovornim stranama, poslovima redovitog održavanja u smislu Zakona o komunalnom gospodarstvu, i/ili Zakona o cestama i/ili Pravilnika o održavanju cesta, razdoblje obavljanja poslova i navod o urednom izvršavanju ugovora.

Nesporno je kako je odabrani ponuditelj kao dokaz ispunjavanja kriterija iz citirane točke 6.10.2. DON-a dostavio potvrde iz kojih proizlazi da je uredno izvršavao poslove održavanja prometnica/nerazvrstanih cesta prema ugovorima o održavanju nerazvrstanih cesta u ljetnim uvjetima.

Iz naprijed citirane odredbe članka 290. stavka 1. ZJN-a proizlazi da se ponude ocjenjuju na temelju uvjeta i zahtjeva iz DON-a, iz koje u konkretnom slučaju jasno proizlazi da je predmet nabave određen kao poslovi redovitog održavanja nerazvrstanih cesta, a što prema naprijed navedenoj točki 2.1. DON-a obuhvaća i osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima.

Budući da prema odredbi članka 285. stavka 1. ZJN-a kriteriji za odabir ponude moraju biti povezani s predmetom nabave, to je prema ocjeni Suda kriterij određen točkom 6.10.2. DON-a (kriterij broja ugovora na redovitom održavanju cesta) trebalo tumačiti u vezi predmeta nabave kako je opisan naprijed citiranom točkom 2.1. DON-a. Stoga su neodlučni

navodi iz odgovora na tužbu tuženice kako DON–om nije propisano da će naručitelj priznati samo one potvrde koje obuhvaćaju sve poslove koji su definirani kao predmet nabave te obrazloženje osporenog rješenja da naručitelj DON–om nije izričito definirao vremensko razdoblje odnosno vremenske uvjete u kojima su ugovori bi trebali biti izvršeni. Nadalje, u ovom sporu, suprotno navodima tuženice iz odgovora na tužbu, nije sporno ovlaštenje na izdavanje potvrda traženih DON–om.

U odnosu na navode naručitelja iz odgovora na tužbu, Sud napominje kako i sam naručitelj navodi da je predmet javne nabave održavanje nerazvrstanih cesta tijekom cijele godine. Imajući na umu odredbu članka 205. stavka 1. ZJN–a prema kojem predmet nabave mora biti opisan na jasan način te prethodno citirane odredbe pravomoćne DON koja se nedvojbeno odnosi i na zimske uvjete, Sud tužbene prigovore ocjenjuje osnovanima.

S obzirom da iz naprijed citiranih odredbi ZJN–a proizlazi da su za ocjenjivanje ponuda mjerodavni uvjeti i zahtjevi iz DON–a koji moraju biti povezani s predmetom nabave, neodlučno je pozivanje naručitelja na Odluku o komunalnim djelatnostima.

Zbog navedenog Sud je na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS–a u vezi s odredbom članka 434. stavka 4. ZJN–a presudio kao u izreci.

Troškovi žalbenog postupka određeni su na odredbe članka 431. stavka 6. u vezi s odredbom članka 430. stavka 1. točke 4. ZJN–a.

U Zagrebu 4. rujna 2020.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.

Za točnost otpravka – ovlašten službenik

  
Tanja Nemčić