



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

Poslovni broj: UsII-53/21-9

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 16 -03- 2021			Prilog 6
e-mail	eojn	neposredno	poštom
KLASA: UP/II-034-02/20-01/941			
URBROJ: 383-01/21-14			

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Zajednice ponuditelja PZC Brod d.o.o. iz Slavonskog 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, kojeg zastupa opunomoćenik Inoslav Korinčić, odvjetnik u Zaprešiću, Mihovila Krušlina 14 i Zajednice ponuditelja Graditelj – Zaprešić d.o.o. iz Zaprešića, Kupljenska 57 i Greblica d.o.o. iz Pojatnog, Zaprešić, Bukovščak 2, na sjednici vijeća održanoj dana 26. veljače 2021.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/20-01/941, URBROJ: 354-01-20-10 od 30. prosinca 2020.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem je odbijena žalba tužitelja izjavljena protiv odluke Grada Zaprešića o odabiru od 12. studenoga 2020., kojom je nakon presude ovoga Suda poslovni broj: UsII-257/20-9 od 4. rujna 2020. u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 24 mjeseci, broj objave: 2020/S OF2-0015564, predmet nabave: održavanje nerazvrstanih cesta; ponovno odabrana ponuda Zajednice ponuditelja Graditelj – Zaprešić d.o.o. i Greblica d.o.o. Ujedno je odbijen zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Tužitelj u tužbi smatra da tuženica dokumentaciju o nabavi (dalje: DON) tumači suprotno uvjetima i zahtjevima DON-a, tako da ovaj put tumači kako osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima ne podrazumijeva samo isključivo zimsku službu nego je životno logično da se osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima može odnositi i na druge poslove osiguranja prohodnosti za kojima se javlja potreba u zimskim uvjetima. Postavlja pitanje koji bi se posao redovitog održavanja cesta mogao obaviti na cesti koja nije očišćena od snijega i leda. Poziva se na članke 37. i 38. Pravilnika o održavanju cesta (Narodne novine, broj 90/14.) koji određuje pojam održavanja prohodnosti cesta u zimskom razdoblju, što se odnosi na čišćenje snijega ovisno o količini i visini zasnježenja, vrsti ceste, gustoći i strukturi prometa, klimatskim i lokalnim potrebama. Naručitelj je dostavio dokaze u obliku privremenih situacija

odabrane Zajednice ponuditelja iz kojih nije vidljivo o kojim se poslovima radi u zimskom periodu, a odabrana Zajednica ponuditelja navodi kako ne izvršava niti je izvršavala zimsku službu, odnosno osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima. Stoga je netočna i nedokazana tvrdnja naručitelja da su poslovi za koje je izdao potvrde o urednom izvršenju ugovora, sadržavali i radove osiguranja prohodnosti u zimskim uvjetima, jer su radovi osiguranja prohodnosti u zimskim uvjetima sastavni dio zimske službe za koju je jasno da je odabrana Zajednica ponuditelja nije izvršavala. Netočan je zaključak tuženice da se može raditi o bilo kojim poslovima zimske službe, a pozivanje naručitelja na propise o komunalnom gospodarstvu, Sud je odredio neodlučnim. Činjenica koju naručitelj sam sebi potvrđuje, a tuženica prihvaća, da su se sporni ugovori odnosili i na osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima se tek sad prvi put pojavljuje u postupku, a prema prethodno navedenom proizlazi da nije točna jer je dokazano i potvrđeno od strane odabrane Zajednice ponuditelja kako njezini članovi nisu izvršavali radove osiguranja prohodnosti u zimskim uvjetima. Činjenica što su ugovori o održavanju cesta u ljetnim uvjetima sklopljeni s članovima odabrane Zajednice ponuditelja neodlučno je u konkretnom slučaju. Predlaže Sudu da poništi pobijano rješenje.

Tuženica u odgovoru na tužbu ističe da predmet nabave određen točkom 2.1. DON-a u sebi sadrži opis koji glasi „osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima“, što ne označava „zimsku službu“, jer „zimska služba“ nije u vezi s predmetom nabave u ovom postupku. Navodi da je predmet nabave konkretiziran u Troškovniku, koji je dio sastavni dio DON-a, a iz kojeg proizlazi da zimska služba nije predmet ovog postupka javne nabave. Sud je u presudi poslovni broj: UsII-257/20-9 od 4. rujna 2020. utvrdio kako je kriterij iz točke 6.10.2 DON-a potrebno tumačiti u vezi s predmetom nabave, iz čega proizlazi da ugovorima i potvrdama dostavljenim u svrhu bodovanja ponuda nije bilo potrebno dokazati iskustvo u obavljanju zimske službe. Ugovorima i potvrdama druge ugovorne strane te pojašnjenjima dostavljenim u ponovljenom pregledu i ocjeni ponuda, odabrana Zajednica ponuditelja je dokazala da je u okviru dostavljenih ugovora „osiguravala prohodnost u zimskim uvjetima“. Iz ukupnosti navedenih dokaza nedvojbeno proizlazi da su ugovori bili sklapani za više godina i da su se izvršavali cijele godine, neprekidno, kao što proizlazi i da su se svi radovi/usluge iz tih ugovora izvršavali tijekom svih mjeseci u godini, dakle i zimi, u zimskim uvjetima, pri čemu se radi o radovima/uslugama kojima se osigurava prohodnost prometnica/cesta tijekom cijele godine. Naziv ugovora pri tomu nije odlučujući za ocjenu njegova sadržaja, već se sadržaj ugovora utvrđuje temeljem radnji/usluga koje su na temelju ugovora izvršavane (*falsa nominatio non nocet*). Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Zainteresirana osoba Grad Zaprešić u odgovoru na tužbu navodi kako se tužba temelji na jednostranom tumačenju u pojma „osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima“ te izjednačavanju tog pojma s pojmom „zimska služba“, odnosno sa čišćenjem snijega i leda. Smatra tužbu nerazumljivom. Ukazuje da je kao naručitelj DON-om propisao jasne natječajne uvjete i zahtjeve koji su mu potrebni i koji mu odgovaraju te je propisao da su predmet postupka javne nabave radovi na održavanju nerazvrstanih cesta, a kriterij za odabir ponude su cijena ponude i broj ugovora o obavljanju redovitog održavanja cesta. Ako je tužitelju neka odredba DON-a bila sporna, odnosno nejasna, imao je mogućnost sukladno članku 202. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16., dalje: ZJN) zahtijevati dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene. Osim toga, imao je na raspolaganju mogućnost ulaganja žalbe u odnosu na sadržaj DON-a. U ranijem postupku tužitelj je neosnovano isticao kako se ugovori zaključeni između naručitelja i odabrane Zajednice ponuditelja nisu izvršavali tijekom cijele godine i to samo zbog naziva ugovora „ugovor o održavanju nerazvrstanih cesta u ljetnim uvjetima“. Odabrani ponuditelj je ispunjavanje uvjeta dokazao

dvjema potvrdama o uredno izvršenim radovima, iz kojih nije bilo razvidno kako ugovori obuhvaćaju i osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima. S obzirom da je Visoki upravni sud naveo kako kriterije za odabir ponude treba tumačiti u vezi predmeta nabave, tijekom ponovnog pregleda i ocjene ponuda zatražio je od odabranog ponuditelja pojašnjenja osporenih potvrda o urednom izvršenju ugovora, a ujedno je i sam naručitelj (na traženje odabranog ponuditelja) dao pojašnjenje predmetnih potvrda. U sklopu pojašnjenja istaknuto je da se pojam održavanja nerazvrstanih cesta u ljetnim uvjetima odnosi na održavanje cesta tijekom cijele godine, ali ne i na čišćenje snijega leda s nerazvrstanih cesta te da se radovi održavanja cesta u ljetnim uvjetima mogu izvoditi i izvode se i u proljeće, jesen i zimu sve dok vremenski uvjeti dopuštaju kvalitetnu izvedbu radova, odnosno dok postoje potrebe i nalozi naručitelja za izvedbu istih, što ne uključuje čišćenje snijega i leda te isto ni nije predmet nabave (što je vidljivo i iz Troškovnika te opisa predmeta). U troškovniku ne postoji stavka čišćenja snijega i leda, odnosno stavka zimske službe. Naručitelj je dostavio i redovite mjesečne privremene situacije za izvršene radove održavanja nerazvrstanih cesta iz zimskog razdoblja, čime je nedvojbeno dokazao kako je odabrani ponuditelj izvršavao poslove redovitog održavanja cesta u smislu Zakona o komunalnom gospodarstvu, i/ili Zakona o cestama i/ili Pravilnika o održavanju cesta odnosno dokazano je da je odabrani ponuditelj izvršavao poslove redovitog održavanja i tijekom zimskog razdoblja, a ne samo u ljetnom razdoblju. Zaključuje kako je dokazano da se održavanje nerazvrstanih cesta obavlja tijekom cijele godine pa je ponuda ponovno odabrana kao ekonomski najpovoljnija. Napominje da za ispunjenje kriterija iz DON-a nije potrebno izvršavanje ugovora o obavljanju redovitog održavanja cesta tijekom cijele godine, već je dovoljno da se isti izvršavaju tijekom većeg dijela godine te se poziva na članak 2. stavak 1. točku 13. Zakona o cestama. Postupajući po presudi Visokog upravnog suda utvrđeno je da odabrani ponuditelj nije održavao ceste samo ljeti, već tijekom cijele godine. Navodi da zimsko razdoblje prema Pravilniku o održavanju cesta traje od 15. studenoga tekuće do 15. travnja slijedeće godine. Osim čišćenja snijega i leda, osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima obuhvaća pregršt drugih poslova kao što su pripremni radovi prije nastupanja zimskih uvjeta, organiziranje mjesta pripravnosti i njihovo označavanje, obilježavanje ruba kolnika, osiguravanje odvodnje s kolnika, uklanjanje vozila s kolnika ceste, postavljanje posebne prometne signalizacije u slučajevima posebnog režima prometa ili zatvaranje dijela ceste, obavješćivanje javnosti o stanju i prohodnosti cesta itd. Poziva se na odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu. Ističe kako tužitelj osporava potvrde o urednom izvršenju radova koje je izdao naručitelj, jer u njima nije izrekom navedeno da je odabrani ponuditelj izvršavao osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima. Nadalje tužitelj ne poznaje institut pojašnjenja i upotpunjavanja ponude te pravo naručitelja na korištenje istog. U svemu je postupljeno po presudi Visokog upravnog suda, pojašnjene su potvrde na način da su dovedene u vezu s predmetom nabave, odabrani ponuditelj je u sklopu svog pojašnjenja potvrdio da je redovito obavljao održavanje nerazvrstanih cesta te je nedvojbeno utvrđeno kako je održavanje cesta u ljetnim uvjetima pojam koji se odnosi na održavanje tijekom cijele godine, odnosno barem tijekom većeg dijela godine (ali ne i na čišćenje snijega s nerazvrstanih cesta, što ni nije predmet nabave), kao i da se radi o cjelogodišnjim ugovorima za što su izdane potvrde. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Zainteresirana osoba, odabrana Zajednica ponuditelja, u odgovoru na tužbu smatra da je ponuda u potpunosti u skladu s DON-om te je ekonomski najprihvatljivija. Ispunjavaju sve uvjeti koji su traženi, godinama obavljaju poslove na održavanju nerazvrstanih cesta i svih drugih radova u niskogradnji i visokogradnji, za koje radove su registrirani, stručno i tehnički osposobljeni. Sve ugovorene poslove su kvalitetno obavljali što potvrđuju i potvrde o

urednom izvršenju ugovora izdane od strane naručitelja. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Tužitelj nije dostavio očitovanja na odgovore na tužbu, koji su mu uredno dostavljeni uz dopise od 10. i 15. veljače 2021.

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 tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

Presudom ovog Suda poslovni broj: UsII-257/20-9 od 4. rujna 2020. bilo je poništeno rješenje tuženice od 17. srpnja 2020 i odluka o odabiru od 5. lipnja 2020., budući da je predmet nabave u konkretnom slučaju održavanje cesta tijekom cijele godine (što prema točki 2.1. DON-a uključuje i osiguranje prohodnosti u zimskim uvjetima), a odabrana Zajednica ponuditelja je kao dokaz ispunjavanja kriterija iz točke 6.10.2. DON-a (broj ugovora na redovitom održavanju cesta) dostavila ugovore o održavanju nerazvrstanih cesta u ljetnim uvjetima. Sud je primjenom odredbe članka 290. stavka 1. ZJN-a zaključio da se ponude ocjenjuju na temelju uvjeta i zahtjeva iz DON-a, a pravomoćna DON se nedvojbeno odnosi i na zimske uvjete te u toj fazi postupka odabrana Zajednica ponuditelja dostavljenim ugovorima nije dokazala ispunjavanje svih uvjeta i zahtjeva propisanih DON-om.

Iz zapisnika o ponovnom pregledu i ocjeni ponuda za predmet: „Održavanje nerazvrstanih cesta“, koji je završen 12. studenoga 2020., proizlazi kako je naručitelj sukladno članku 293. ZJN-a proveo postupak pojašnjenja/upotpunjavanja ponuda na način detaljno naveden u zapisniku, a iz kojeg u bitnome proizlazi da je Grad Zaprešić, kao druga ugovorna strana, pojasnio da se pojam „održavanje nerazvrstanih cesta u ljetnim uvjetima“ iz dostavljenih ugovora o održavanju prometnica/cesta u ljetnim uvjetima, odnosi na održavanje cesta tijekom cijele godine (ali ne i na čišćenje snijega i leda s nerazvrstanih cesta). Odabrani ponuditelj je također dao pojašnjenje da se radi o ugovorima sukladno kojima su se izvodili radovi održavanja cijele godine odnosno od 1. siječnja do 31. prosinca pa su radovi istovjetni predmetu nabave propisanom DON-om.

Slijedom izloženog, osnovano je osporenim rješenjem ocijenjeno da je pojašnjenjem ponude naručitelj utvrdio kako su poslovi održavanja cesta prema dostavljenim ugovorima obuhvaćali i osiguranje prohodnosti cesta u zimskim uvjetima, čime je postupljeno po odredbi članka 290. stavka 1. ZJN-a, a neosnovani su tužbeni prigovori da se DON odnosi na obavljanje poslova zimske službe, jer to iz dokumentacije ne proizlazi.

Zbog navedenog, sukladno činjeničnom stanju utvrđenom u upotpunjenom postupku, Sud je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a tužbeni zahtjev kao neosnovan odbio.

U Zagrebu 26. veljače 2021.

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

Za točnost opravka – ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

