



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

Poslovni broj: UsII-97/2023-7

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

I

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca ovoga suda Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Snježane Horvat-Paliska i Radmile Bolanča Vuković, članica vijeća, te više sudske savjetnice – specijaliste Blaženke Drdić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ceste Karlovac d.d. Barilović, Belajske Poljice, Poslovni park Karlovac 1A, Županijske ceste Zagrebačke županije d.o.o., Donja Zelina, Goričica, Zagrebačka cesta 44a, Ceste Sisak d.o.o., Sisak, Lađarska ulica 28C i PZC Varaždin d.d., Varaždin, Motičnjak 6, koje zastupa opunomoćenik Mićo Ljubenko, odvjetnik iz Odvjetničkog društva Ljubenko & partneri d.o.o. u Zagrebu, Branimirova 29, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb, Vončinina 3 i Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod, Nikole Zrinskog 115, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 12. srpnja 2023.

p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/23-01/215, urbroj: 354-02/10-23-11 od 19. svibnja 2023.

II. Žalba Zajednice ponuditelja Ceste Karlovac d.d., Barilović, Županijske ceste Zagrebačke županije d.o.o., Donja Zelina, Ceste Sisak d.o.o., Sisak, PZC Varaždin d.d., Varaždin i PZC Brod d.o.o., Slavonski Brod protiv odluke o odabiru naručitelja Hrvatske ceste d.d., Zagreb klasa: 340-03/22-10/180, urbroj: 345-800-810/547-23-20, E.B.N.1.910-500/22 od 17. travnja 2023. se odbacuje.

III. Odbija se zahtjev žalitelja Zajednice ponuditelja za naknadu troška za pokretanje žalbenog postupka.

r i j e š i o j e

I. Odbacuje se tužba tužitelja Županijske ceste Zagrebačke županije d.o.o., Donja Zelina, Ceste Sisak d.o.o., Sisak i PZC Varaždin d.d., Varaždin.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora.

### Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbačena je žalba žalitelja Ceste Karlovac d.d., Barilović (ovdje prvotuzitelja) zbog nedostatka pravnog interesa, sukladno članku 401. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16. i 114/22. – dalje: ZJN).
2. Protiv navedenog rješenja tužitelji su podnijeli tužbu zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, povrede procesnih odredbi i povrede materijalnih propisa. Predlažu da Sud meritorno ocijeni zakonitost odluke tuženika, te izražavaju shvaćanje da svaka stranka iz Zajednice ponuditelja ima pravo pokrenuti spor ako smatra da je njeno pravo i pravni interes povrijeđen odlukom tuženika. Smatraju nespornim da tužitelji naznačeni u tužbi pod rednim brojem 1. – 4. imaju aktivnu legitimaciju za pokretanje ovog upravnog spora. Pozivajući se na članak 642. stavak 2. Zakona o obveznim odnosima, koji kod donošenja odluka u vođenju poslova ortaštva upućuje na primjenu propisa o upravljanju stvari u suvlasništvu, navode da su tužbu podnijela četiri od pet članova ortaštva, prilažući posebnu punomoć danu odvjetniku, iz čega proizlazi da je ortaštvo u smislu toga Zakona valjano zastupano natpolovičnom većinom. Predlažu da se preostalog člana Zajednice ponuditelja i to PZC Brod d.o.o. pozove na izjašnjavanje da li se protivi podnošenju ove tužbe od strane većine članova Zajednice ponuditelja u skladu s člankom 643. stavkom 2. Zakona o obveznim odnosima. Pojašnjavaju da je Zajednica ponuditelja po svojoj naravi ortaštvo, angažirana u zajedničkom pothvatu izglednog trajanja radi postizanja zajedničke dobiti, te je kao pravna kategorija regulirano Zakonom o obveznim odnosima, na čiju primjenu upućuje ZJN u članku 313. Navode nadalje da u ovom slučaju ne postoji izjava kojom se PZC Brod d.o.o. usprotivio žalbi protiv odluke o odabiru, pa smatraju da je tuženik njihovu žalbu trebao uzeti u razmatranje. Oспорavaju utvrđenje tuženika glede sadržaja i opsega punomoći za zastupanje od 16. siječnja 2023., potpisane od preostalih članova Zajednice ponuditelja, priložene uz žalbu. Smatraju da su na temelju te punomoći, kojom je prvotuzitelju Ceste Karlovac d.d. Barilović dana ovlast za obavljanje svih potrebnih radnji za potrebe sudjelovanja Zajednice ponuditelja u predmetnom nadmetanju, imali pravo podnijeti žalbu, s time da su u žalbi temeljem članka 35. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. i 110/21. – dalje: ZUP) prvotuzitelja naznačili kao zajedničkog predstavnika. Oспорavaju stav

tuženika da iz dostavljene punomoći nije bilo razvidno da se ista daje i za potrebe izjavljivanja žalbe i vođenja žalbenog postupka. Predlažu da Sud sukladno članku 7. u svezi sa člankom 37. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) održi usmenu raspravu, kako bi se na raspravi uzela izjava od strane svih pet potpisnika sporne punomoći od 16. siječnja 2023. o tome koja je bila njihova ugovorna volja kod ovlašćivanja prvotuzitelja na obavljanje svih potrebnih radnji. Predlažu da Sud osporeno rješenje poništi i predmet vrati tuženiku na ponovni postupak. Potražuju naknadu troška upravnog spora za sastav tužbe u iznosu od 2.885,50 eura.

3. Tuženik se u odgovoru na tužbu protivi navodima i tužbenom zahtjevu tužitelja. Ostaje kod razloga iz osporenog rješenja, te navodi da iz samog teksta punomoći od 16. siječnja 2023. ne proizlazi da ista obuhvaća i radnju podnošenja žalbe ne odluku o odabiru, niti navedeno proizlazi iz daljnjeg tijeka žalbenog postupka, kao i ove tužbe. Navodi da iz sadržaja sporne punomoći proizlazi upravo ono što je u njoj navedeno, tj. da se ista odnosi na potpisivanje ponudbene dokumentacije i sve radnje potrebne za sudjelovanje u predmetnom nadmetanju, a koje se odnose na radnje potrebne za sudjelovanje u postupku podnošenja ponuda te postupku pregleda i ocjene ponuda do donošenja odluke o odabiru ili poništenju. Ističe da je postupak pravne zaštite (članci 398. do 435. ZJN-a) postupak kontrole zakonitosti provedenog postupka nadmetanja (odnosno javne nabave), te ne predstavlja postupak nadmetanja, pa stoga punomoć koja se odnosi na podnošenje ponude i poduzimanje radnji vezanih za postupak nadmetanja ne obuhvaća i radnje pravnog zastupanja u postupku pravne zaštite. Nadalje navodi da je žalitelj u više navrata pozvan na dostavu valjane punomoći za podnošenje žalbe, te da u konkretnom slučaju nije riječ o nemogućnosti podnošenja punomoći u roku već o nepostojanju ovlaštenja od strane jednog člana Zajednice ponuditelja za podnošenje žalbe, a sada i tužbe. Stoga osporava navode tužitelja da je u navedenoj punomoći jasna volja stranaka da se punomoć odnosi i na izjavljivanje žalbe, kao i tvrdnja tužitelja da je peti član Zajednice ponuditelja PZC Brod d.o.o. ostao pri punomoći koju je potpisao, budući da iz svih činjenica proizlazi upravo suprotno. Smatra da razlozi za izostanak volje navedenog člana Zajednice ponuditelja za izjavljivanje žalbe nisu od utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari, a da navodi u žalbi već nedvojbeno ukazuju da Zajednica ponuditelja, kao cjelina sastavljena od pet članova, više nema interes za dobivanje konkretnog ugovora o javnoj nabavi. Navodi da u konkretnom slučaju, iako uredno pozvan, žalitelj nije uredio žalbu i dokazao da ima valjanu punomoć za podnošenje žalbe od svih pet članova Zajednice ponuditelja koji su podnijeli ponudu. Ističe da je svoju odluku utemeljio na zakonskim odredbama citiranim u rješenju, a koje tumačenje zakona je potvrđeno od strane suda, pri čemu se poziva na više presuda ovoga Suda (poslovni broj: UsII-49/22, UsII-382/20 i UsII-19/19). Nadalje tuženik navodi da tužitelj neosnovano potražuje naknadu troška upravnog spora u iznosu protivnom članku 79. stavku 2. ZUS-a). Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

4. Zainteresirana osoba Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb i Poduzeće za ceste d.o.o. Slavonski Brod nisu dostavile Sudu odgovor na tužbu.
5. PZC Brod d.o.o. (OIB:53235973903), Slavonski Brod, iako nije pozvan kao zainteresirana osoba na dostavu odgovora na tužbu, jer je isti u tužbi naznačen kao tužitelj pod rednim brojem 5, Sudu je dostavio podnesak u kojem osporava navode tužbe ostalih tužitelja (tužitelji od 1. – 4.). U bitnome navodi da u navedenom predmetu Ceste Karlovac d.d. nemaju status ponuditelja, već taj status ima Zajednica gospodarskih subjekata te je jedino ona aktivno legitimirana, a ne svaki član Zajednice ponuditelja samostalno. Ističe da su postupanjem člana zajednice Ceste Karlovac d.d. povrijeđene odredbe Zakona o obveznim odnosima na koje se i tužitelji pozivaju. S obzirom da nije postojala aktivna legitimacija za podnošenje žalbe u konkretnom slučaju te su prekršene odredbe procesnog prava jer nije postojala valjana punomoć, smatra da tužbu u cijelosti treba odbaciti i tuženiku naknaditi troškove postupka.
6. Sukladno odredbi članka 6. ZUS-a tužitelju je dostavljen odgovor tuženika dan na tužbu, kao i podnesak PZC Brod d.o.o.
7. Tužbeni zahtjev je osnovan iz niže navedenih razloga.
8. Prema podacima spisa nije sporno da je u predmetnom postupku javne nabave naručitelja Hrvatske ceste d.o.o. Zagreb, predmet nabave: redovito održavanje i zaštita državnih cesta za razdoblje od četiri godine, za grupu 1 "Područje Zagrebačke, Krapinsko-zagorske, Karlovačke, Sisačko-moslavačke županije i Grada Zagreba, dostavljene dvije ponude i to ponuda Zajednice gospodarskih subjekata Ceste Karlovac d.d., Županijske ceste Zagrebačke županije d.o.o., Donja Zelina, Ceste Sisak d.o.o., PZC Varaždin i PZC Brod d.o.o. (OIB:53235973903), Slavonski Brod (dalje: Zajednica ponuditelja) i ponuda ponuditelja Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod (OIB:22293432179), koje su ocijenjene valjanima, kao i da je naručitelj odlukom o odabiru klasa: 340-03/22-10/180, urbroj: 345-800-810/547-23-20, E.B.N. 1.910-500/22 od 17. travnja 2023. za sklapanje ugovora o javnoj nabavi kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja Poduzeće za ceste d.o.o., Slavonski Brod.
9. Osporeno rješenje doneseno je u povodu žalbe navedene Zajednice ponuditelja izjavljene protiv citirane odluke o odabiru, po opunomoćeniku tvrtki Ceste Karlovac d.d.
10. S obzirom da iz priložene punomoći za zastupanje od 16. siječnja 2023. proizlazi da se gospodarski subjekt Ceste Karlovac d.d., koji je ujedno i član navedene Zajednice ponuditelja, ovlašćuje da u postupku provedbe javnog nadmetanja potpisuje svu ponudbenu dokumentaciju i obavlja sve potrebite radnje za potrebe sudjelovanja Zajednice ponuditelja u predmetnom nadmetanju, tuženik je pravilno ocijenio da iz iste nije razvidno da se punomoć odnosi i na izjavljivanje žalbe i vođenje žalbenog postupka te da žalba ne sadrži podatke i dokaze iz članka 420. stavka 1. točke 2. ZJN-a (podatke o zastupniku ili opunomoćeniku, s priloženom valjanom punomoći).
11. Nadalje, iz spisa predmeta proizlazi da je žalitelj Zajednica ponuditelja, postupajući po traženju tuženika sukladno članku 421. stavku 2. ZJN-a, dostavio novu punomoć za zastupanje, odnosno da su uz podnesak žalitelja od 11. svibnja 2023. dostavljene punomoći izdane 9. svibnja 2023., kojima se društvo Ceste Karlovac d.d.

opunomoćuje da u ime Zajednice ponuditelja, između ostalog, podnese žalbu na odluku o odabiru od 17. travnja 2023. Kako takvu punomoć nije potpisao niti dostavio peti član Zajednice ponuditelja PZC Brod d.o.o., niti u naknadno ostavljenom roku za uređenje žalbe, nisu otklonjeni nedostaci žalbe iz stavka 2. članka 421. ZJN-a jer uz istu ponovno nije priložena valjana punomoć.

12. Tuženik je pravilno utvrdio da je jedino Zajednica ponuditelja aktivno legitimirana za podnošenje žalbe sukladno članku 401. stavku 1. ZJN-a, jer jedino Zajednica kao cjelina sastavljena od pet članova, a koja je podnijela ponudu može dobiti konkretan ugovor o javnoj nabavi. Naime, navedenom odredbom propisano je da pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava.

13. Kako je međutim, iz priložene žalbe razvidno da je predmetnu žalbu protiv odluke o odabiru podnijela upravo Zajednica ponuditelja, po opunomoćeniku tvrtki Ceste Karlovac d.d., te da taj gospodarski subjekt nije podnio žalbu samo u svoje ime, u konkretnom slučaju nije bilo mjesta odlučivanju samo o žalbi tog člana Zajednice ponuditelja i odbacivanju njegove žalbe zbog neispunjavanja pretpostavki iz članka 401. ZJN-a, kako je to pogrešno riješeno osporenim rješenjem.

14. Budući da navedenu punomoć za podnošenje žalbe i zastupanje u ovom žalbenom postupku nisu dostavili svi članovi Zajednice ponuditelja, predmetna žalba nije uredna jer uz istu nije priložena valjana punomoć.

15. Odredbom članka 420. stavka 1. točke 2. ZJN-a propisano je da žalba obvezno sadržava podatke o zastupniku ili opunomoćeniku, s priloženom valjanom punomoći.

16. Prema članku 421. stavku 2. ZJN-a ako je žalba nerazumljiva ili ne sadržava sve podatke i dokaze iz članka 420. stavka 1. točke 1. – 9. i 11. ovoga Zakona, državna komisija će u primjerenom roku od dana primitka žalbe na to upozoriti žalitelja i odrediti rok koji ne smije biti duži od pet dana, u kojem je žalitelj dužan otkloniti nedostatke, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini. Odredbom stavka 3. istog članka ZJN-a propisano je da će se žalba, ako se nedostaci žalbe iz stavka 2. ovoga članka ne otklone u utvrđenom roku, a po žalbi se ne može postupiti, odbaciti kao neuredna.

17. S obzirom na naprijed izneseno, ovaj Sud je postupajući po tužbi prvotuzitelja Ceste Karlovac d.d., koji je u konkretnom slučaju aktivno legitimiran za podnošenje tužbe budući da je osporenim rješenjem odlučeno o njegovoj žalbi, te odlučujući u granicama tužbenog zahtjeva poništio osporeno rješenje tuženika i sam odlučio o predmetnoj žalbi Zajednice ponuditelja sukladno članku 434. stavku 4. ZJN-a i istu odbacio na temelju članka 421. stavka 3. istog Zakona (točka I. i II. izreke presude).

18. Nadalje, polazeći od činjenice da je Zajednica ponuditelja podnijela jednu zajedničku ponudu i da samo kao Zajednica ponuditelja, može zaključiti i ugovor o nabavi, pravnu zaštitu prava i pravnih interesa može ostvariti samo Zajednica ponuditelja, što znači da tužbu mogu podnijeti samo svi članovi Zajednice ponuditelja,

a ne i pojedini gospodarski subjekti samostalno i pojedinačno, te im se samo kao Zajednici priznaje aktivna legitimacija za podnošenje tužbe. S obzirom da je u tužbi izričito navedeno da tužbu podnose samostalno svaka stranka tj. gospodarski subjekt iz Zajednice ponuditelja, koji su kao tužitelji naznačeni pod brojem 1. – 4., imajući u vidu naprijed izneseno pravno stajalište izraženo i u dosadašnjoj sudskoj praksi, u konkretnom slučaju izostao je pravni interes za podnošenje tužbe samo po članovima Zajednice ponuditelja Županijske ceste Zagrebačke županije d.o.o., Ceste Sisak d.o.o. i PZC Varaždin d.d. (tužitelji pod 2., 3. i 4.). Slijedom navedenog, trebalo je na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 2. ZUS-a riješiti kao u točki I. izreke ovog rješenja.

19. Napominje se da iz podneska petog člana Zajednice ponuditelja PZC Brod d.o.o., koji je u tužbi naznačen kao tužitelj pod rednim brojem 5., zaprimljenog 26. lipnja 2023., proizlazi da taj gospodarski subjekt ne osporava rješenje tuženika od 19. svibnja 2023., već tužbu predlaže odbaciti. Također, nije sporno da navedeni gospodarski subjekt nije opunomoćeniku ostalih tužitelja dao punomoć za zastupanje odnosno ovlastio ga za pokretanje ovog upravnog spora, niti je naknadno u tijeku spora, podnio punomoć za podnošenje tužbe odnosno odobrio radnje u tužbi naznačenog opunomoćenika. Kako iz navedenog proizlazi da PZC Brod d.o.o. nije podnio tužbu protiv osporenog rješenja tuženika, iako je u tužbi naznačen kao tužitelj, nije bilo mjesta odlučivanju i o njegovoj tužbi.

20. Nadalje, s obzirom da u konkretnom slučaju ne postoje postupovne pretpostavke za vođenje spora po tužbi 2., 3. i 4. tužitelja, navodi izneseni u tužbi nisu posebno razmatrani, jer isti nisu od utjecaja na donošenje drukčije odluke.

21. Kako je presudom ovoga Suda žalba žalitelja Zajednice ponuditelja protiv odluke o odabiru odbačena, zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka valjalo je odbiti (točka III. Izreke presude).

22. Također, s obzirom na način kako je odlučeno o tužbi, te naprijed iznesene razloge ove presude i rješenja, zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora odbijen je sukladno članku 79. stavku 4. ZUS-a.

23. Slijedom iznesenog, na temelju članka 58. stavka 1. ZUS-a u svezi članka 434. stavka 4. ZJN-a riješeno je kao u izreci ove presude. Rješenje Suda doneseno je na temelju članka 30. stavka 1. točke 2. (točka I. izreke) i članka 79. stavka 4. ZUS-a.

U Zagrebu 12. srpnja 2023.

Predsjednica vijeća  
Gordana Marušić-Babić

Broj zapisa: **9-3085a-6ef75**

Kontrolni broj: **02c3c-cda58-b78fc**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=Gordana Marušić-Babić, 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.