



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

Poslovni broj: Us II-94/2024-9

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 Radmile Bolanča Vuković, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Mire Kovačić, članica vijeća te više sudske savjetnice Glorjane Čičak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja KLing d.o.o, OIB: 74360083856, Fužine, Lič 14, zastupanog po opunomoćniku Nikoli Pranjiću, odvjetniku iz Rijeke, Verdijeva 9, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 74360083856 Zagreb, Koturaška 43/IV, zastupanog po zakonskoj zastupnici, predsjednici Maji Kuhar, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba, Grada Zagreba, OIB: 61817894937, Zagreb, Trg Stjepana Radića 1 (dalje: naručitelj) i ZEM nadzor d.o.o., OIB: 38867321879, Zagreb, Palinovečka 19D (dalje: odabrani ponuditelj), radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 12. lipnja 2024.,

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/24-01/84, URBROJ: 354-02/1-24-13 od 18. ožujka 2024.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Pobijanim rješenjem tuženika odbijena je kao neosnovana žalba tužitelja izjavljena protiv odluke o odabiru, KLASA: 406-05/23-005/164, URBROJ: 251-05-51/001-24-82 od 6. veljače 2024. koju je naručitelj donio nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave, broj objave: 2023/S 0F2-0034393, predmet nabave: stručni nadzor i obavljanje poslova, koordinатора zaštite na radu nad izgradnjom Gradske knjižnice Grada Zagreba i društveno-kulturnog centra na lokaciji Paromlin (točka 1 izreke). Točkom 2. izreke odbijen je zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.
2. Tužitelj pobija zakonitost odluke tuženika zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Smatra da postupak javne nabave i odabir najpovoljnijeg ponuditelja nisu zakonito provedeni.

2.1. Ponuda odabranog ponuditelja ne ispunjava uvjete iz točke 2.7. Dokumentacije o nabavi (dalje: DON), ekonomski je neobjašnjiva, nelogična i dovodi u pitanje mogućnost izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Naručitelj je propustio tražiti pojašnjenje izrazito niske ponude odabranog ponuditelja u smislu članka 289. stavaka 1. Zakona o javnoj nabavi. Odabrani ponuditelj je u žalbi od 30. studenoga 2023. analizirao ponuđeni iznos od 79.000,00 eura bez PDV-a s primjenom prisutnosti nadzornih inženjera (geotehničar: 6 mjeseci, glavni nadzorni inženjer: 18 mjeseci, nadzorni inženjer za konstrukciju: 10 mjeseci, nadzorni inženjer za građevinsko-obrtničke radove i koordinator zaštite na radu: 12 mjeseci, nadzorni inženjer za elektro radove: 18 mjeseci i nadzorni inženjer za strojarske radove: 6 mjeseci). Navedeno je suprotno točki 2.7. DON-a kojom je određen rok izvršenja usluge nadzora od 30 mjeseci od uvođenja u posao. Tužitelj smatra da glavni nadzorni inženjer na gradilištu treba biti prisutan 30 mjeseci, ostali nadzorni inženjeri od 6 do 24 mjeseca, a koordinator II zaštite na radu 24 mjeseca. Oспорava valjanost kalkulacije odabranog ponuditelja (ukupni iznos 30.600,00 eura bez PDV-a) te učešća ostalih nadzornih inženjera od 6 do 18 mjeseci (ukupni iznos 36.750,00 eura bez PDV-a) s rezervom od 11.650,00 eura bez PDV-a. Primjenom te kalkulacije na propisani rok iz DON-a prema kojem glavni nadzorni inženjer treba biti prisutan 30 mjeseci što množeno s 1.700,00 eura po mjesecu daje iznos 51.000,00 eura bez PDV-a, učešće ostalih nadzornih inženjera iznosi 36.750,00 eura bez PDV-a, što je ukupno 87.750,00 eura bez PDV-a, a ne ponuđenih 79.000,00 eura. Tuženik je propustio odlučiti o žalbenom navodu da kalkulacija odabranog ponuditelja nije usklađena s rokovima iz DON-a.

2.2. Tužitelj se poziva na prethodni postupak odabira (kada je odlukom o odabiru bila odabrana njegova ponuda) i na žalbeni postupak koji je pokrenut žalbom ZEM nadzora d.o.o koji je rezultirao donošenjem rješenja tuženika od 22. siječnja 2024. Navodi da je u prvom postupku odabira naručitelju bio dvojben izračun cijene ZEM nadzora d.o.o. iz kojeg nije bio vidljiv utjecaj svih elemenata na cijenu ponude tj. je li uzeto u obzir izvođenje radova šest dana u tjednu, u dvije smjene, po potrebi neradnim danima i noću, da je tražen angažman većeg broja stručnjaka tijekom 30 mjeseci i potrebu njihove svakodnevne prisutnosti na gradilištu. Tužitelj ističe da je tuženik naveo da je odabrani ponuditelj dao kalkulaciju: za nadzornog inženjera za geotehničke radove (koji je i revident projekta): 6 mjeseci x 566,67 eura (1/3 punog radnog vremena) = 3.400,00 eura ili za glavnog nadzornog inženjera u punom radnom vremenu: 18 mjeseci x 1.700,00 eura = 30.600,00 eura te je ocijenio da je osnovano naručitelj navedeno uzeo u razmatranje pri ocjeni radi li se o izuzetno niskoj ponudi.

2.3. Tužitelj navodi da je u odgovoru na raniju žalbu sada odabranog ponuditelja naručitelj obrazložio da je ponudu sada odabranog ponuditelja tada cijenio neprihvatljivom jer je izuzetno niska budući da je gotovo 70% niža od cijene drugorangirane valjane ponude kao i od prosječne cijene preostalih ponuda. Tuženik je dalje naveo da je DON-om rok završetka usluge stručnog nadzora i koordinatora zaštite na radu predviđen u trajanju 30 mjeseci od uvođenja u posao, da usluga stručnog nadzora ne završava sa završetkom radova i zadnjeg upisa u građevinski dnevnik već

podrazumijeva i provedbu postupka izdavanja uporabne dozvole, postupak tehničkog pregleda, otklanjanje eventualnih nedostataka i izdavanje uporabne dozvole i primopredaju objekta. Tužitelj se ne može složiti s obrazloženjem tuženika da se dokumentacija i podaci dostavljeni po odabranom ponuditelju u žalbenom postupku sadržajno odnose na dio cijene ponude koja je naručitelju bila sporna. Pobijano rješenje i odluka o odabiru nisu spojivi s očitovanjem koje je naručitelj dao na žalbu odabranog ponuditelja. Iz navedenog očitovanja je razvidno da naručitelj ne smatra da je žalbenim navodima odabrani ponuditelj objasnio svoju izuzetnu nisku ponudu.

2.4. Tužitelj predlaže Sudu poništiti rješenje tuženika i odluku o odabiru te potražuje naknadu troška upravnog spora.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu osporava njenu osnovanost te ju predlaže odbiti kao neosnovanu iz razloga koje je naveo u obrazloženju pobijanog rješenja. Tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je rješenje utemeljeno, ali ih različito tumači. Tuženik navodi da je prilikom donošenja pobijanog rješenja postupak odabira naručitelja ocjenjivao u smislu članka 425. stavka 6. i članka 289. Zakona o javnoj nabavi te da nije uočio nepravilnosti koje tužitelj ističe u tužbi. Naručitelj je odluku o odabiru od 6. veljače 2024. donio u izvršenju rješenja tuženika od 22. siječnja 2024. Navedenim rješenjem od 22. siječnja 2024. tuženik je utvrdio da naručitelj nije pravilno primijenio odredbe Zakona o javnoj nabavi koje se odnose na izuzetno nisku ponudu. Naručitelj je trebao uputiti ponuditelja, ZEM nadzor d.o.o., što pojašnjenje cijene treba sadržavati pri čemu naručitelj treba prihvatiti i svako drugo obrazloženje koje ukazuje da će ponuditelj moći uredno izvršiti konkretan predmet nabave. Tuženik navodi da je naručitelja uputio da pri ocjeni postojanja izuzetno niske ponude treba uzeti u obzir i argumente ovdje odabranog ponuditelja iznesene u žalbenom postupku iz kojih je jasno da je žalitelj ponuđenu cijenu utvrdio kalkulacijom potrebnih troškova stručnjaka koji će izvršavati predmet nabave, pri čemu je žalitelj u žalbenom postupku dokazao takve troškove (dostavom JOPPD obrazaca i izračunom satnice potrebnih stručnjaka) te da treba uvažiti okolnost da je žalitelj po sličnim cijenama uredno izvršavao dosadašnje ugovore, a što naručitelj u predmetnom žalbenom postupku ne osporava. Rješenje tuženika od 22. siječnja 2024. je postalo pravomoćno, tužitelj protiv njega nije pokrenuo upravni spor te isto ne može osporavati u ovom sporu.

3.1. Tuženik u odgovoru na tužbu dalje navodi da eventualna nesukladnost kalkulacije troškova s odredbama DON-a ne znači da odabrani ponuditelj po ponuđenoj cijeni neće uredno izvršiti ugovor. Legitimnost razloga za podnošenje cijene ponuda koje se čine niskima potvrdio je Sud Europske unije u presudi C-367/19 od 10. rujna 2020. u kojem predmetu je ponuditelj podnio ponudu od nula eura, te je Sud ocijenio da se ponuda od nula eura ne može automatski odbiti, već eventualno kvalificirati izuzetno niskom u smislu članka 69. Direktive 2014/24/EU, kada se treba od ponuditelja tražiti objašnjenje o iznosu ponude jer za ponuditelje i ponuda od nula eura može imati ekonomsku vrijednost jer bi mu to omogućilo pristup novom tržištu ili dobivanje referenci.

3.2. Tuženik navodi da je odabrani ponuditelj u objašnjenju cijene ponude danom u prethodnom žalbenom postupku objasnio razloge zbog kojih je kalkulaciju bazirao na roku

izvođenja radova od 24 mjeseca, pri čemu je naglasio da će se stvarna dinamika izvođenja radova znati tek nakon što izvođač dostavi operativni plan te da je zbog navedenog zadržana rezerva. Naveo je da je do sada za istog naručitelja s istom ekipom nadzornih inženjera uspješno završio nekoliko projekata po istim cijenama te da mu je jedan o motiva za podnošenje ponude stjecanje reference u velikom projektu zbog čega nije računao na profit. Tuženik ističe da je naručitelj pravilno ocijenio da je odabrani ponuditelj pouzdan i da ponuđena cijena neće utjecati na mogućnost urednog izvršenja ugovora.

4. Naručitelj u odgovoru na tužbu osporava njenu osnovanost. U ponovnom postupku odabira vodio se načelima ekonomičnosti i efikasnosti, a budući da je sada odabrani ponuditelj detaljno objasnio i dokumentirao način formiranja cijene nije smatrao potrebnim dodatno pojašnjavati već utvrđene činjenice.

5. Odabrani ponuditelj u odgovoru na tužbu osporava njenu osnovanost iz razloga navedenih u obrazloženju pobijanog rješenja.

6. Tužba nije osnovana.

7. U skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,” 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; dalje ZUS) odgovori na tužbu dostavljeni su tužitelju.

8. Uvidom u spis tuženika utvrđeno je da je naručitelj 14. kolovoza 2023. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavio poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2023/S 0F2-0034393, predmet nabave: stručni nadzor i obavljanje poslova, koordinatora zaštite na radu nad izgradnjom Gradske knjižnice Grada Zagreba i društveno-kulturnog centra na lokaciji Paromlin. Kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda temeljem kriterija: cijena ponude relativnog značaja 60% i iskustvo stručnjaka relativnog značaja 40%. Od pristiglih jedanaest ponuda osam je ocijenjeno valjanima, a naručitelj je odlukom o odabiru, KLASA: 406-05/23-005/164, URBROJ: 251-05-51/001-23-64 od 22. prosinca 2023., kao ekonomski najpovoljniju, odabrao ponudu ovdje tužitelja.

8.1. Povodom žalbe ZEM nadzor d.o.o. protiv navedene odluke o odabiru tuženik je rješenjem, KLASA: UP/II-034-202/24-01/1, URBROJ: 354-02/1-24-6 od 22. siječnja 2024. odluku o odabiru poništio i vratio predmet naručitelju na ponovno odlučivanje.

8.2. U ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda naručitelj je donio odluku o odabiru, KLASA: 406-05/23-005/164, URBROJ: 251-05-51/001-23-82 od 6. veljače 2024. kojom je kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu ZEM nadzor d.o.o.

9. Protiv odluke o odabiru od 6. veljače 2024. tužitelj je podnio žalbu koja je odbijena pobijanim rješenjem tuženika.

10. U ovom upravnom sporu Sud polazi od mjerodavnih odredaba Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16., 114/22.; dalje ZJN).

10.1. ZJN u članku 289. propisuje da je javni naručitelj obvezan zahtijevati od gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge (stavak 1.); da ako tijekom ocjene dostavljenih podataka postoje određene

nejasnoće, javni naručitelj može od ponuditelja zatražiti dodatno objašnjenje (stavak 2.); da javni naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir elemente iz stavka 2. ovoga članka (stavak 4). Stavkom 5. navedenog članka propisano je da je javni naručitelj obvezan odbiti ponudu ako utvrdi da je ponuda izuzetno niska jer ne udovoljava primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. toga Zakona.

10.2. U ZJN-u su odluke u žalbenom postupku regulirane u članku 425. gdje je u stavku 6. propisano da je naručitelj obvezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

11. Ispitujući pobijano rješenje sukladno članku 31. i članku 55. stavku 3. ZUS-a, ovaj Sud nalazi da ne postoje razlozi zbog kojih se rješenje tužbom pobija te istim nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja. Tuženik je odlučujući o žalbi tužitelja razmotrio sva činjenična i pravna pitanja odlučna u konkretnom slučaju, te je za svoju odluku dao valjane, argumentirano obrazložene razloge utemeljene na podacima spisa i pravilnoj primjeni i tumačenju mjerodavnih odredaba ZJN-a.

12. U postupku ponovljenog pregleda i ocjene ponuda naručitelj se pridržavao pravnih shvaćanja i primjedaba tuženika iz rješenja od 22. siječnja 2024. Iz zapisnika o pregledu i ocijeni ponuda proizlazi da je naručitelj temeljem pojašnjenja cijena ponude iz žalbe odabranog ponuditelja iz prethodnog žalbenog postupka i ostale dokumentacije utvrdio da je cijena dovoljno jasna i prihvatljiva. Naručitelju nije bilo naloženo traženje dodatnog objašnjenja cijene ponude odabranog ponuditelja već mu je ukazano da u novom postupku odabira treba uzeti u obzir sve relevantne okolnosti, uključujući prvo objašnjenje cijene ponude i objašnjenje dano tijekom prethodnog žalbenog postupka.

12.1. Okolnost da je odabrani ponuditelj kalkulaciju u odnosu na glavnog nadzornog inženjera temeljio na roku izvršenja usluge kraćem od ugovorenog roka pružanja usluge ne povlači obavezu naručitelja tražiti dodatno objašnjenje ponude ni obavezu istu odbiti. Naručitelj je prilikom donošenja odluke o odabiru pravilno uzeo u obzir cjelokupno objašnjenje cijene ponude koje je odabrani ponuditelj dao u prvom pregledu i ocijeni ponuda i ono iz prethodnog žalbenog postupka. Koristeći svoju diskrecijsku ovlast iz članka 289. ZJN-a pravilno je kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu odabranog ponuditelja. Dužnost odbijanja ponude postoji samo ako u slučaju da se radi o izuzetno niskoj cijeni iz razloga propisanih stavkom 5. članka 289. ZJN-a, što tužitelj nije dokazao a što je, u smislu članka 403. stavka 3. ZJN-a bio dužan.

13. Pravilno navodi tuženik da je naručitelj u zapisniku o pregledu i ocijeni ponuda naveo da je uzeo u obzir dokumentaciju iz prethodnog žalbenog postupka. Ni ZJN ni rješenje tuženika u izvršenju kojeg je donesena odluka o odabiru koja se pobija u ovom sporu ne nalažu tuženiku kojim će sredstvima tražiti razjašnjenje cijene ponude. Naručitelju je u prvom postupku odabira bio dvojben izračun cijene jer se nisu vidjeli

utjecaji svih elemenata na cijenu ponude. Tuženik je pravilno utvrdio da se dokumentacija i podaci koje je dostavio odabrani ponuditelj u prethodnom žalbenom postupku sadržajno odnose na dio cijene ponude koja je naručitelju bila sporna. Naime, odabrani je ponuditelj u žalbenom postupku iskazao cijenu ponude prema dinamici i redosljedu izvođenja radova, svakodnevno s mogućim radom u dvije smjene, priložio je JOPPD obrasce koje prijavljuje nadležnoj poreznoj upravi s bruto satnicom diplomiranog inženjera u punom radnom vremenu te je prikazao izračun troška po angažiranim stručnjacima.

14. Suprotno navodima tužbe, ovaj je Sud ocjenjujući zakonitost postupanja tuženika, utvrdio da je naručitelj postupio u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama tuženika danim mu u rješenju od 8. siječnja 2024. čime je postupio u skladu s člankom 425. stavkom 6. ZJN-a kojim je propisano da je naručitelj obvezan postupiti sukladno izreci odluke tuženika, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan njegovim pravnim shvaćanjem i primjedbama.

15. Kako je osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika te na temelju potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i sukladno mjerodavnim materijalnim i postupovnim propisima, navodi tužbe nisu osnovani niti utječu na donošenje drugačije odluke.

16. Tužbeni prigovori tužitelja su neosnovani i bez utjecaja na drugačije rješavanje upravne stvari. Radi se o prigovorima koje je tužitelj isticao u žalbi o kojima se tuženik u pobijanoj odluci detaljno i jasno očitovao, a koje zaključke ovaj Sud u potpunosti prihvaća.

17. Slijedom navedenog, Sud zaključuje da je tuženik pravilno primijenio odredbe ZJN-a kada je odbio tužiteljevu žalbu izjavljenu protiv odluke o odabiru te je na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u točki I. izreke.

18. Zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora odbijen je kao neosnovan, u smislu članka 79. stavka 4. ZUS-a koji propisuje da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora.

U Zagrebu 12. lipnja 2024.

Predsjednica vijeća
Radmila Bolanča Vuković

Broj zapisa: **9-30869-2ff5d**

Kontrolni broj: **06f22-a81ba-59eca**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Radmila Bolanča Vuković, 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.