



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

Poslovni broj Us II-59/2025-8

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 toga suda Jelene Rajić, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Jasprica Konjuh, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Kardia d.o.o., Split, OIB: 96934781043, kojeg zastupa opunomoćenica Korana Ferdelji, odvjetnica iz Zagreb protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB: 95857869241 uz sudjelovanje zainteresirane osobe 1. Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Zagreb, Trg kralja Petra Krešimira IV.br.1., OIB: 66486182714 i 2. Univerzal d.o.o. Karlovac, Antuna Gustava Matoša 2, kojeg zastupa opunomoćenik Danijel Sočanac, odvjetnik u Zagrebu, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 16. travnja 2025.

presudio je

I. Poništavaju se točke II. i III. rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, UP/II-034-02/24-01/665, Urbroj: 354-2/19-25-20 od 04. veljače 2025.

II. Poništava se Odluka o odabiru KLASA: 805-02/24-02/48, URBROJ 512-130302-24-57 od 21. studenog 2024. naručitelja Ministarstva obrane Republike Hrvatske u dijelu 6. Naziv ponuditelja čija je ponuda odabrana za sklapanje ugovora za Grupu 1. UNIVERZAL d.o.o. za područje V.

III. Naručitelj je dužan u ponovljenom postupku postupiti u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda izraženim u obrazloženju ove presude.

riješio je

I. Upravni spor u odnosu na odluku o troškovima spora se prekida.

II. Za trajanja prekida spora prestaju teći svi rokovi određeni za obavljanje radnji u sporu.

III. Sud će nastaviti spor po službenoj dužnosti po okončanju postupka koji se vodi kod ovog suda pod poslovnim brojem Usoz-55/2024.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika Klasa: UP/II-034-02/24-01/665, Urbroj: 354-2/19-25-20 od 04. veljače 2025. odbačena je žalba Kardia d.o.o., Split, u odnosu na odluku o odabiru za grupu 2, područje III i grupu 3, područje III, odbacuje se kao neuredna, odbijena je u odnosu na odluku o odabiru za grupu 1, područje V, te je odbijen zahtjev Kardia d.o.o., Split, za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

2. Tužitelj je podnio tužbu protiv Rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: DKOM), UP/II-034-02/24-01/665, Urbroj: 354-2/19-25-20 od 04. veljače 2025. (dalje: pobijano Rješenje), na temelju Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16. i 114/22. - dalje u tekstu ZJN) i Uredbe o javnoj nabavi u području obrane i sigurnosti ("Narodne novine", broj 19/18- dalje u tekstu Uredba) i pobija upravni akt iz svih razloga predviđenih zakonom. Smatra da pri donošenju pobijanog rješenja Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nije pravilno primijenila odredbe ZJN i Uredbe te da nije postupila prema pravilima postupka, a osobito nije pravilno i potpuno utvrdila činjenično stanje.

2.1. U tužbi navodi da tuženik prilikom odlučivanja o žalbi protiv Odluke o odabiru bio dužan uzeti u obzir i navode iz dopune žalbe od 18. prosinca 2024. Smatra da je dopuna žalbe pravovremena te da se u konkretnom slučaju primjenjuju odredbe članka 408. stavka 4. ZJN. Nadalje smatra da je prilikom odlučivanja o žalbi protiv Odluke o odabiru u odnosu na grupu 1, područje V tuženik propustio ocijeniti da je odabrani ponuditelj iskazao višestruko niže cijene te da je manipulirao troškovnikom čime će u konačnici biti i oštećen državni proračun. Ističe da je naručitelj bio dužan pozvati ponuđača na objašnjenje pretjerano niske ponude. Predlaže poništiti rješenje tuženika od 4. veljače 2025. i poništiti Odluku o odabiru od 21. studenog 2024. Potražuje žalbenog postupka i spora.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu osporava tužbeni zahtjev u cijelosti. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva da ovaj Sud sam riješiti stvar. U odnosu na navode tužbe vezane za ocjenu pravovremenosti dopune žalbe navodi da se u konkretnom slučaju primjenjuju odredbe članka 8. stavak 2. dijela trećeg Uredbe koja propisuje da ako naručitelj nije objavio obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost žalba se izjavljuje u roku od deset dana, i to od dana primitka odluke o odabiru ili poništenju u odnosu na sadržaj zahtjeva za prikupljanje ponuda i moguću dodatnu dokumentaciju, postupak pregleda, ocjene i odabira ponuda odnosno razloge poništenja. U odnosu na navode tužbe oko izuzetno niske ponude odabranog ponuditelja za grupu 1, područje V ističe da tužitelj u cijelosti ponavlja navode iz žalbe koje je tuženik u žalbenom postupku ocijenio neosnovanim uz detaljno i argumentirano obrazloženje. Smatra da se radi o diskrecijskom pravu naručitelja koje proizlazi iz odredbe članka 289. stavka 1. ZJN (sintagme „ako se čini“) i iz članka 22. Pravilnika odnosno da naručitelj može procijeniti da li mu se neka cijena čini ili ne čini izuzetno niskom .

3.1. Zainteresirana osoba Univerzal d.o.o. je odgovorio na tužbu. Navodi da je postupak javne nabave proveden transparentno te da su odabrani ponuditelji izabrani sukladno zakonskim odredbama. Ukazuje na činjenicu da je tuženik zatražio pojašnjenje njegove ponude te da je detaljno obrazložio sve stavke ponude. Predlaže odbiti tužbu te potražuje trošak sastava odgovora na tužbu.

3.2. Zainteresirana osoba, naručitelj Ministarstvo obrane u odgovoru na tužbu predlaže odbiti tužbu kao neosnovanu. Ostaje u cijelosti kod navoda iznesenih u odgovoru na žalbu u postupku pred DKOM-om.

3. Odgovor tuženika na tužbu i odgovor zainteresiranih osoba na tužbu, dostavljeni su suprotnim stranama u postupku sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, broj: 36/24. - dalje u tekstu: ZUS).

4. U okolnostima konkretnog slučaja, tužbom se suštinski osporava pravna kvalifikacija utvrđenih činjenica, pa je ovaj Sud, a imajući u vidu da tužitelj i tuženik nisu ni predlagali održavanje glavne rasprave, primjenom odredbe članka 98. točke 4. ZUS-a, spor riješio bez rasprave.

5. Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke, kao i očitovanja stranaka tijekom upravno-sudskog postupka, te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu članka 114. stavka 3. ZUS-a, utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

6. Naručitelj, Ministarstvo obrane, objavio je 5. prosinca 2022. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom, broj objave: 2022/S 017-0047917, predmet nabave: izvođenje građevinsko - obrtničkih, vodoinstalaterskih, radova na održavanju vodovoda i kanalizacije, prometnih površina i hitnih intervencija za održavanje vojnih građevina, s ciljem sklapanja okvirnih sporazuma s više gospodarskih subjekata po grupama predmeta nabave i područjima izvođenja radova. Naručitelj je u svrhu sklapanja pojedinačnih ugovora ponuditeljima s kojima su u navedenom postupku javne nabave sklopljeni okvirni sporazumi, dana 11. rujna 2024. uputio pisane pozive za dostavu ponuda za jednu ili više grupa predmeta nabave prema područjima izvođenja radova za koja su zaključeni okvirni sporazumi. Kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda temeljem kriterija cijene ponude (100 bodova).

7. U predmetnom postupku javne nabave za grupu 1, područje V, dostavljene su dvije ponude, od kojih je naručitelj obje ponude ocijenio valjanima te je dana 21. studenoga 2024. donio Odluku o odabiru, KLASA: 805-02/24-02/48, URBROJ: 512-130302-24-57, kojom je odabrao ponudu ponuditelja UNIVERZAL d.o.o. Karlovac.

8. Predmet tužbe je ocjena zakonitosti rješenja tuženika kojim je ocjenjivao valjanost Odluke o odabiru naručitelja u odnosu na grupu 1, područje V.

9. Kako tužitelj osporava nisku ponudu odabranog ponuditelja, pravilno tuženik navodi da je za ocjenu osnovanosti navoda mjerodavno pravo sadržano u odredbi članka 289. ZJN te članka 22. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave ("Narodne novine", broj: 65/17. i 75/20.).

9.1. Odredbom članka 289. ZJN je uređen pravni institut izuzetno niske ponude te je u stavku 1. tog članka propisano da je javni naručitelj obavezan 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. 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. tog članka.

9.2. Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave člankom 22. na koji se poziva naručitelj, određuje da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: zaprimljene su najmanje tri valjane ponude, cijena ili trošak ponude su više od 20 % niži od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude, i cijena ili trošak ponude su više od 50 % niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Nadalje je propisano da

naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako se čini da je ona izuzetno niska i iz drugih razloga osim onih navedenih u stavku 1. tog članka.

10. Iz stanja spisa proizlazi da naručitelj je zatražio objašnjenje izuzetno niskih ponuda od Univerzal d.o.o za Grupu 2., Područje III i Grupu 3., Područje III uz obrazloženje da nije zatraženo pojašnjenje niske cijene i za Grupu 1. područje V. jer su za tu grupu zaprimljene samo dvije ponude pa prema odredbi članka 22. stavak 1. Pravilnika nije bilo osnove za traženje pojašnjenja. Tuženik, odlučujući o žalbi tužitelja, ocjenjuje zakonitim takav stav naručitelja uz zaključak da obveza naručitelja da od gospodarskog subjekta zahtjeva pojašnjenje cijene ili troška predloženih u ponudi postoji samo ako bi postojala prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska.

11. Iako odredba članka 22. stavak 1. Pravilnika određuje da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: zaprimljene su najmanje tri valjane ponude, cijena ili trošak ponude su više od 20 % niži od cijene ili troška drugo rangirane valjane ponude, i cijena ili trošak ponude su više od 50 % niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda, u okolnostima konkretnog slučaja, iako su za Grupu 1, područje V. bile samo dvije ponude, a naručitelj je zatražio objašnjenje izuzetno niskih ponuda od Univerzal d.o.o za Grupu 2., Područje III i Grupu 3., Područje III čime je iskazao prethodnu sumnju da je ponuda izrazito niska, bilo je potrebno zatražiti i pojašnjenje izuzetno niske ponude i za Grupu 1, područje V posebno imajući u vidu da je Pravilnikom određeno da naručitelj "može" zatražiti pojašnjenje.

11.1. Uostalom i tuženik u pobijanom rješenju izražava shvaćanje da postoji obveza naručitelja objašnjenja cijene kada postoji prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska.

12. Treba reći, iako nije od utjecaja na rješenje ove upravne stvari, da je tuženik pravilno zaključio da je dopuna žalbe tužitelja od 18. prosinca 2024. nepravovremena jer se u konkretnom slučaju primjenjuju odredbe članka 81. stavak 1. Uredbe o javnoj nabavi u području obrane i sigurnosti ("Narodne novine" broj 19/18) koja propisuje kraće rok izjavljivanja žalbe na Odluku o odabiru.

13. Valja napomenuti da ovom presudom, zbog prirode upravne stvari, nije riješena konkretna upravna stvar, odnosno nije okončan predmetni postupak javnog nadmetanja, već je postupak vraćen u stadij pregleda i ocjene ponuda za Grupu 1. područje V u kojemu će naručitelj, nakon ponovnog postupka ocjene ponuda, s odgovarajućim obrazloženjem u skladu s ovom presudom, donijeti novu odluku o odabiru u odnosu na navedenu Grupu 1. Područje V. Ovom se presudom sankcioniraju propusti u postupanju nadležnog tijela pri ocjeni pristiglih ponuda, koje je u daljnjem tijeku postupka nužno otkloniti, međutim, presudom se ne prejudicira ishod ocjene ponuda koji će uslijediti nakon ovoga upravnog spora. Naručitelju je omogućeno ponovo ocjenjivati ponude te samostalno, u skladu sa zakonom i Pravilnikom donijeti novu odluku o odabiru.

14. Slijedom svega naprijed navedenog, valjalo je, na temelju članka 117. stavka 1. i 119. stavak 4. ZUS-a vezi s odredbom članka 434. stavak 4. ZJN odlučiti kao u izreci presude.

15. Tužitelj potražuje i troškove spora na temelju odredbe Tbr.25 i Tbr 54 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine", broj: 138/23. – dalje: Tarifa/23).

16. Odredbom članka 105. stavak 2. točka 2. ZUS propisano je da sud rješenjem može prekinuti spor dok Visoki upravni sud ne odluči o zakonitosti općeg akta koji se u konkretnom slučaju primjenjuje.

16.1. Stavkom 4. navedenog članka Zakona propisano je da za trajanja prekida spora prestaju teći svi rokovi određeni za obavljanje radnji u sporu te sud ne može poduzimati nikakve radnje.

16.2. Stavkom 5. navedenog članka Zakona propisano je da će čim prestanu razlozi prekida, sud donijeti rješenje o nastavku spora na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti. Rokovi koji su zbog prekida spora prestali teći počinju iznova teći od dostave rješenja o nastavku spora.

17. Kako se u konkretnom slučaju sporna primjena tarifnog broja 25. Tarifa/23 Sud je prekinuo ovaj spor u dijelu odluke o troškovima spora do donošenja odluke u postupku ocjene zakonitosti Tarifnog broja 25. Tarife/23, koji se vodi pod poslovnim brojem ovog Suda Usoz-55/2024 te je na temelju članka 105. stavka 2. točke 2. i stavka 4. ZUS-a odlučeno kao u izreci ovog rješenja, a odluka o nastavku ovog upravnog spora biti će donesena sukladno članku 105. stavak 5. ZUS-a. (točka I., II. i III. izreke rješenja).

U Zagrebu, 16. travnja 2025.

Predsjednica vijeća:
Jelena Rajić

Broj zapisa: **9-30876-51b21**

Kontrolni broj: **046ce-ea54c-cb37f**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Jelena Rajić, 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.