



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

KLASA: UP/II-034-02/26-01/331

URBROJ: 354-02/15-26-7

Zagreb, 15. srpnja 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Danijele Antolković, zamjenice predsjednice, te Sanje Badrov Ranić i Jasnice Lozo, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Ardes Consulting d.o.o., Zagreb, OIB: 42682891582, Zagreb, u odnosu na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0000433, predmet nabave: voditelj projekta gradnje za potrebe realizacije projekta „Izgradnja spojne prometnice od županijske ceste Ž6218 u naselju Vid do državne ceste D62 u naselju Nova Sela (spoj Metkovića na autocestu A1)“, naručitelja Županijska uprava za ceste na području županije Dubrovačko-neretvanske, Dubrovnik, OIB: 51842375312, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22 i 48/26, dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja Ardes Consulting d.o.o., Zagreb, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka žalitelja Ardes Consulting d.o.o., Zagreb, kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Županijska uprava za ceste na području županije Dubrovačko-neretvanske, Dubrovnik, objavio je dana 23. siječnja 2026. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0000433, predmet nabave: voditelj projekta gradnje za potrebe realizacije projekta „Izgradnja spojne prometnice od županijske ceste Ž6218 u naselju Vid do državne ceste D62 u naselju Nova Sela (spoj Metkovića na autocestu A1)“. Kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda temeljem kriterija: cijena ponude (60%) i iskustvo stručnjaka voditelja projekta gradnje (40%).

U predmetnom postupku javne nabave pristiglo je pet ponuda, od kojih je naručitelj tri ponude ocijenio valjanima te je dana 13. svibnja 2026. godine donio i

dana 14. svibnja 2026. objavio u EOJN RH Odluku o odabiru, kojom je odabrao ponudu ponuditelja ADL struktura d.o.o., Zagreb.

Nezadovoljan predmetnom odlukom o odabiru žalbu je dana 25. svibnja 2026. godine izjavio žalitelj Ardes Consulting d.o.o., Zagreb. Žalitelj u bitnom osporava zakonitost provedenog postupka pregleda i ocjene ponuda te žalbenim zahtjevom traži poništenje odluke o odabiru, kao i naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 eura.

Naručitelj u bitnome osporava žalbene navode žalitelja i predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj nije dostavio očitovanje na žalbu i odgovor na žalbu.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te žaliteljeve ponude.

Žalba je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.
Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da naručitelj odbijajući žaliteljevu ponudu polazi od činjenice da se žalitelj radi dokazivanja tehničke i stručne sposobnosti oslonio na gospodarski subjekt Sedra Consulting d.o.o. te iz članka 273. ZJN 2016 izvodi zaključak da je Sedra Consulting d.o.o. obvezan neposredno sudjelovati u izvršenju predmetne usluge. Međutim, iz same činjenice oslanjanja na tehničku i stručnu sposobnost drugog subjekta ne proizlazi da će taj subjekt izvršavati sve, pretežite ili upravo one dijelove ugovora koji bi bili nespojivi s njegovom drugom ugovornom ulogom. Članak 273. ZJN 2016 može biti osnova za zaključak da subjekt na čiju se sposobnost ponuditelj oslanja mora stvarno sudjelovati u izvršenju usluge za koju se sposobnost traži, ali ne može zamijeniti utvrđenje konkretnog opsega, sadržaja i načina tog sudjelovanja. U konkretnom slučaju naručitelj nije utvrdio koji bi dio usluge voditelja projekta gradnje izvršavala Sedra Consulting d.o.o., koje bi konkretne radnje obavljala, bi li te radnje ulazile u jezgru poslova upravljanja projektom gradnje ili bi bile ograničene na pomoćne, savjetodavne ili referentne resurse, niti je utvrdio da bi Sedra Consulting d.o.o. u izvršenju ovog ugovora obavljala poslove koji se sadržajno preklapaju s poslovima stručnog nadzora. Žalitelj ističe da je odlučno da naručitelj utvrdi navedeno, s obzirom da članak 259. stavak 2. ZJN 2016 ne dopušta odbijanje ponude na temelju apstraktne mogućnosti negativnog utjecaja, nego zahtijeva da naručitelj utvrdi postojanje sukobljenih interesa koji mogu negativno utjecati na izvršenje konkretnog ugovora. Da je naručiteljeva procjena pogrešna proizlazi iz činjenice da naručitelj od žalitelja nije ni zatražio pojašnjenje u kojem bi dijelu Sedra Consulting d.o.o. sudjelovao u izvršenju ugovora. Nadalje, žalitelj ističe da naručiteljeva odluka sadržava bitno pogrešnu činjeničnu premisu u dijelu u kojem navodi da Dragan Šekerija nad Sedra Consulting d.o.o. ima „potpunu vlasničku i upravljačku kontrolu“. Naime, prema izvatku iz Registra stvarnih vlasnika Sedra Consulting d.o.o. izdanom 27. travnja 2026. godine, Dragan Šekerija ima 20% izravnog vlasništva, Goran Stašćik 7,5% izravnog vlasništva, Dajana Stanić 2,5%, dok je Sedra Consulting d.o.o. u 70% vlasništvu društva Inštitut BAM d.o.o., pri čemu su kao neizravni stvarni vlasnici navedeni Iztok Polanič i Peter Polanič svaki s 17,92%. Iz podataka o stvarnim vlasnicima društva Sedra Consulting d.o.o. nedvojbeno proizlazi da Dragan Šekerija nema položaj osobe koja bi nad tim društvom ostvarivala potpunu

vlasničku kontrolu. Naručitelj je stoga jednu od ključnih odlučnih okolnosti na kojima temelji postojanje navodne objektivne nespojivosti uloga izveo iz činjenično netočne premise. Naručitelj navodi da je Goran Stašćik nominiran kao glavni nadzorni inženjer u zasebnom postupku stručnog nadzora te da je istodobno osnivač i prokurist Sedra Consulting d.o.o., odnosno subjekta na čiju se sposobnost žalitelj oslanja. Međutim, ni iz Odluke ni iz Zapisnika ne proizlazi da bi Goran Stašćik u predmetnom ugovoru o uslugama voditelja projekta obavljao bilo koju radnju, niti da bi bio angažiran u izvršenju usluge upravljanja projektom gradnje. Naručitelj je zaključak o ugroženoj neovisnosti nadzorne funkcije izveo iz njegova korporativnog položaja u Sedra Consulting d.o.o., a ne iz utvrđenog budućeg angažmana na strani žalitelja ili iz utvrđenog preklapanja konkretnih radnji, pri čemu članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine, broj 78/15, 118/18, 110/19; dalje: Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje) ne mijenja taj zaključak. Članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje uređuje zabranu za zaposlenika pravne osobe ili fizičke osobe obrtnika koja obavlja djelatnost upravljanja projektom gradnje određene građevine da bude nadzorni inženjer te građevine. Naručitelj, međutim, nije utvrdio činjenične pretpostavke za primjenu te zabrane. Nije utvrdio da će Sedra Consulting d.o.o. u ovom ugovoru stvarno obavljati djelatnost upravljanja projektom gradnje na način koji je nespojiv sa stručnim nadzorom, nije utvrdio da će Goran Stašćik biti zaposlenik ili angažirani izvršitelj usluge voditelja projekta, niti je utvrdio da će ista osoba istodobno obavljati funkciju nadzornog inženjera i funkciju u okviru upravljanja projektom gradnje. Naime, ističe žalitelj, nije dostatno utvrditi postojanje poslovne, vlasničke, upravljačke ili prethodne ugovorne povezanosti i iz toga automatizmom izvesti zaključak o nedostatku stručne sposobnosti. Drugim riječima, nije dovoljno utvrditi povezanost, potrebno je utvrditi njezin konkretan učinak na izvršenje ugovora. Sama činjenica da se žalitelj oslonio na sposobnost Sedra Consulting d.o.o., kao ni činjenica da su određene fizičke osobe povezane s tim društvima, ne dokazuje bez daljnjeg da će Sedra Consulting d.o.o. izvršavati poslove koji su nespojivi s funkcijom stručnog nadzora, niti da će takvo sudjelovanje negativno utjecati na zakonitost, kvalitetu, rokove, troškove ili zaštitu interesa naručitelja. Naručitelj je, dakle, ostao na razini pretpostavke da bi oslanjanje žalitelja na sposobnost Sedra Consulting d.o.o. moglo ugroziti neovisnost stručnog nadzora, ali nije utvrdio konkretan dio ugovora koji bi Sedra Consulting d.o.o. izvršavao, konkretnu osobu koja bi takav dio izvršavala, konkretnu radnju koja bi se preklapala s funkcijom stručnog nadzora, niti konkretan mehanizam kojim bi takvo preklapanje moglo proizvesti negativan učinak na zakonitost, kvalitetu, rokove, troškove ili zaštitu interesa naručitelja. Pozivanje naručitelja na mišljenje Ministarstva graditeljstva iz 2020. godine ne može nadomjestiti izostanak takvog činjeničnog utvrđenja. Žalitelj ističe i da Projektni zadatak dodatno potvrđuje da se negativan utjecaj na izvršenje ugovora ne može pretpostaviti, jer predmet usluge voditelja projekta obuhvaća koordinaciju, izvještavanje, savjetovanje naručitelja, praćenje realizacije, provjeru dokumentacije, izvještaja i faktura te komunikaciju s dionicima projekta. Međutim, Projektni zadatak istodobno propisuje da voditelj projekta ne smije bez pisanog odobrenja, odnosno pristanka ovlaštene osobe naručitelja, izdati bilo kakav nalog koji može rezultirati povećanjem troškova, smanjenjem zadane kvalitete ili produljenjem rokova realizacije projekta, pri čemu takvu odluku mora ovjeriti ovlaštenik naručitelja. Time je sam naručitelj u dokumentaciji predvidio kontrolni mehanizam za odluke koje bi mogle imati financijski, kvalitativni ili vremenski učinak na projekt. Žalitelj ističe da naručitelj pritom ne razlikuje položaj žalitelja kao ponuditelja i budućeg ugovaratelja, položaj Dragana

Šekarije kao nominiranog voditelja projekta gradnje, položaj Sedra Consulting d.o.o. kao subjekta na čiju se sposobnost žalitelj oslonio te položaj Gorana Stašćika kao glavnog nadzornog inženjera u zasebnom ugovoru o stručnom nadzoru. Iz same činjenice da se žalitelj oslonio na stručno iskustvo Sedra Consulting d.o.o. ne proizlazi da će Goran Stašćik izvršavati bilo koji dio usluge voditelja projekta, niti proizlazi da će Sedra Consulting d.o.o. izvršavati upravo one poslove koji bi mogli dovesti do preklapanja funkcije upravljanja projektom i funkcije stručnog nadzora. Naručitelj stoga nije nedvojbeno, potpuno ni provjerljivo utvrdio odlučne činjenice za primjenu članka 259. stavka 2. ZJN 2016 te je pogrešno zamijenio institut oslanjanja na sposobnost drugog gospodarskog subjekta s dokazom da će taj subjekt u izvršenju ugovora obavljati upravo one poslove koji bi bili nespojivi s njegovom drugom ugovornom ulogom. Upravo je to bila odlučna činjenica koju je naručitelj morao utvrditi prije odbijanja ponude, a nije je utvrdio.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da se njegova odluka temelji na konkretno utvrđenim činjenicama iz ovog postupka, iz kojih proizlazi objektivna nespojivost funkcija iste osobe na istom infrastrukturnom projektu, a koja bi neposredno utjecala na zakonito, neovisno i uredno izvršenje ugovora. Naime, za predmetni infrastrukturni projekt naručitelj je prethodno proveo zaseban postupak javne nabave 2025/S F02-0012488 te sklopio ugovor za uslugu stručnog nadzora nad izvođenjem radova s gospodarskim subjektom Sedra Consulting d.o.o. U ponudi žalitelja kao stručnjak za izvršenje predmetne usluge imenovan je Dragan Šekerija kao voditelj projekta gradnje, a gospodarski subjekt Sedra consulting d.o.o. je tvrtka na koju se žalitelj u potpunosti oslanja za dokaz tehničke i stručne sposobnosti. Naručitelj je tijekom pregleda ponude utvrdio da je Dragan Šekerija vlasnik/osnivač društva Sedra Consulting d.o.o. i osoba ovlaštena za zastupanje društva te osoba koja stvarno sudjeluje u poslovima izvršenja ugovora stručnog nadzora na predmetnom projektu. Nadalje, ista osoba koja je vlasnik/osnivač društva žalitelja i osoba ovlaštena za zastupanje društva, imenovana je u ponudi žalitelja kao voditelj projekta gradnje. Dakle, Dragan Šekerija stvarno i operativno sudjeluje u izvršenju ugovora stručnog nadzora. Naručitelj dodatno ističe kako raspolaže neposrednim saznanjem i dokumentiranom službenom komunikacijom koja potvrđuje stvarno sudjelovanje Dragana Šekerije u izvršenju ugovora stručnog nadzora. Naime, dana 7. svibnja 2026. naručitelj je zaprimio elektroničku poruku naslova „Nadzor nad izgradnjom spojne prometnice ŽC6218 u Vidu do D62 u Novim Selima — upit...” upućenu od strane: Dragan Šekerija, mag.ing.aedif., mag.eur.posl.stud., direktor. U navedenom dopisu Dragan Šekerija u ime izvršitelja stručnog nadzora od naručitelja traži uputu u vezi izvršenja ugovora, konkretno vezano uz dostavu jamstva za uredno izvršenje ugovora. Iz sadržaja navedene komunikacije nedvojbeno proizlazi da Dragan Šekerija postupa u ime izvršitelja stručnog nadzora, komunicira s naručiteljem glede prava i obveza iz ugovora, sudjeluje u provedbi i administriranju ugovornih obveza i aktivno sudjeluje u izvršenju ugovora stručnog nadzora na predmetnom projektu. Slijedom navedenog njegova uključenost u izvršenje stručnog nadzora nije formalna niti hipotetska, već konkretna i neposredno utvrđena. Navedenu e-mail prepisku naručitelj dostavlja u prilogu očitovanja na žalbu. Naručitelj ističe da vlasnički udio Dragana Šekerije u Sedra consulting d.o.o. nije bio odlučna ni jedina okolnost na kojoj se temelji odbijanje ponude. Naručitelj nije odbio ponudu zbog vlasničke strukture Sedra consulting d.o.o., nego zbog konkretno utvrđene funkcionalne nespojivosti koja proizlazi iz osobnog i neposrednog sudjelovanja Dragana Šekerije u izvršenju ugovora o stručnom nadzoru. Naručitelj je pri pregledu i ocjeni ponuda

koristio javno dostupne podatke iz sudskog registra, a Registar stvarnih vlasnika nije javno dostupna baza podataka kojoj naručitelj ima slobodan pristup u okviru redovnog postupka pregleda i ocjeni ponuda, niti ZJN 2016 nameće naručitelju obvezu njegova uvida. Slijedom toga, zaključak o vlasničkoj i upravljačkoj poziciji Dragana Šekerije u Sedra Consulting d.o.o. izveden je iz podataka koji su bili dostupni i vidljivi u trenutku pregleda ponuda. Neovisno o tome, vlasnička struktura nije bila odlučna okolnost za odbijanje ponude. Na temelju prethodno utvrđenih činjenica naručitelj je pravilno zaključio da bi prihvatanjem ponude žalitelja, ista osoba, Dragan Šekerija, na istom projektu istovremeno sudjelovala u dvije funkcionalno nespojive uloge, odnosno kroz društvo Sedra consulting d.o.o. u izvršenju usluge stručnog nadzora nad građenjem i istovremeno u izvršenju usluge voditelja projekta gradnje kroz žalitelja kao imenovani voditelj projekta gradnje, a Sedra Consulting d.o.o., kao gospodarski subjekt na koji se žalitelj oslanja, bi nakon potpisa ugovora, postao podugovaratelj. Naručitelj smatra da takvo istovremeno djelovanje na istoj građevini objektivno dovodi do preklapanja odgovornosti, nadzornih ovlasti i upravljačkih funkcija. Radi se o situaciji u kojoj bi ista osoba sudjelovala u operativnom vođenju i koordinaciji realizacije projekta te istodobno u poslovima nadzora nad provedbom i izvršenjem istog projekta. Takvo preklapanje funkcija po svojoj prirodi dovodi u pitanje neovisnost stručnog nadzora, objektivnost nadzorne funkcije, nepristranost kontrole izvedbe radova, transparentnost odnosa sudionika u gradnji, zaštitu interesa naručitelja tijekom izvršenja ugovora. Sve ovo je navedeno u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda. Suprotno žalbenim navodima, naručitelj je u konkretnom slučaju utvrdio stvaran i konkretan negativan utjecaj na izvršenje ugovora, a ne apstraktnu mogućnost. Odlučna okolnost nije sama poslovna povezanost društava. Odlučna okolnost jest činjenica da su fizičke osobe neposredno uključene u izvršenje upravljanja projektom gradnje i stručnog nadzora nad istom građevinom međusobno personalno i vlasnički povezane putem iste pravne osobe, Sedra Consulting d.o.o., čime je objektivno dovedena u pitanje neovisnost i nepristranost izvršenja ugovornih obveza. Naručitelj smatra da je takva situacija objektivno nespojiva i da po naravi stvari dovodi u pitanje neovisnost i nepristranost izvršenja ugovora. Za utvrđenje takve okolnosti nije potrebno da je šteta već nastala niti da je došlo do konkretne povrede tijekom izvršenja ugovora. Dostatno je da iz utvrđenih činjenica proizlazi razumno predvidiv i objektivno uočljiv rizik narušavanja neovisnosti, kontrole i urednog izvršenja ugovora. Naručitelj u pogledu navoda žalitelja da je trebalo tražiti dodatno pojašnjenje ističe da u konkretnom slučaju nije postojala nejasnoća sadržaja ponude koju bi bilo moguće otkloniti institutom pojašnjenja. Dakle, nije bila riječ o formalnom nedostatku ponude ili nejasnoći sadržaja dokumentacije. Riječ je o objektivno postojećoj činjeničnoj i funkcionalnoj nespojivosti u izvršenju ugovora, koja nije otklonjiva dodatnim pojašnjenjem ponuditelja. Pojašnjenje ne može izmijeniti činjenicu da ista osoba već sudjeluje u izvršenju stručnog nadzora te je istodobno imenovana za voditelja projekta gradnje na istom projektu. Slijedom navedenog, naručitelj opravdano nije tražio pojašnjenje ponude, niti je bio dužan obrazlagati tu odluku u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda. Nadalje, tvrtka Sedra Consulting d.o.o. u ovom postupku nastupa kao gospodarski subjekt na koji se žalitelj oslanja u pogledu tehničke i stručne sposobnosti. Tek u slučaju sklapanja ugovora sa žaliteljem temeljem članka 273. ZJN 2016 postala bi podugovaratelj, uz obvezu da se naznače podaci propisani člankom 222. ZJN 2016, odnosno predmet ili količina radova/usluga koji se daju u podugovor, njihova vrijednost ili postotni udio u ukupnoj vrijednosti ugovora te ostali propisani podaci. Naručitelj ističe da se predmet nabave odnosi na infrastrukturni projekt od posebne važnosti za naručitelja te njegovo izvršenje mora biti organizirano na način koji osigurava: jasnu podjelu odgovornosti,

neovisnost sudionika gradnje, objektivnost nadzora, transparentnost kontrole izvršenja. Žalitelj navodi da Projektni zadatak predviđa kontrolne mehanizme kojima naručitelj ograničava ovlasti voditelja projekta te iz toga izvodi zaključak da negativan utjecaj na izvršenje ugovora nije moguć. Naručitelj smatra ovaj argument neosnovanim. Navedeni kontrolni mehanizmi odnose se isključivo na formalne odluke s izravnim financijskim ili vremenskim učinkom, a ne na cjelokupni sadržaj odnosa između voditelja projekta i nadzornog inženjera. Funkcionalna nespojivost u konkretnom slučaju ne proizlazi primarno iz mogućnosti da voditelj projekta donese financijski štetan nalog, već iz strukturalne nemogućnosti neovisnog i nepristranog nadzora u situaciji u kojoj ista osoba sudjeluje na obje strane. Stručni nadzor uključuje niz operativnih radnji (ocjenu kvalitete izvedbe, verifikaciju izvješća, potvrđivanje napretka radova, suglasnost uz situacije i obračunske dokumente) koje nisu obuhvaćene navedenim kontrolnim mehanizmom, a koje po svojoj prirodi zahtijevaju potpunu neovisnost nadzornog inženjera od osobe koja koordinira i upravlja provedbom projekta. Naručitelj navodi da je vodio računa i u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda jasno naveo da je svjestan činjenice da je Dragan Šekerija imenovan za voditelja projekta gradnje osnivač, jedini član i direktor te zastupnik tvrtke žalitelja i osnivač, član društva te zastupnik tvrtke Sedra consulting d.o.o, a da je Goran Stašćik nominiran kao glavni nadzorni inženjer, prokurist, član društva te zastupnik tvrtke Sedra consulting d.o.o. Žalitelj tvrdi da nije utvrđen konkretan angažman Gorana Stašćika na strani nadzora. Naručitelj napominje da ta okolnost nije odlučna, jer je Stašćik nominiran kao glavni nadzorni inženjer u ugovoru koji izvršava Sedra Consulting d.o.o., subjekt koji je temeljem članka 273. ZJN 2016 obavezan neposredno sudjelovati u izvršenju usluge voditelja projekta. Time je Stašćik funkcionalno u poziciji da kao nadzorni inženjer ocjenjuje radove kojima koordinira društvo čiji je osnivač i prokurist, a u čijem izvršenju mora neposredno sudjelovati. Time je strukturalno nemoguće osigurati njegovu neovisnost u nadzornoj funkciji. Također naručitelj ističe da je ovo postupak za voditelja projekta gradnje, a ne za stručni nadzor u kojem je uloga Gorana Stašćika bitna. U ovom postupku uloga Dragana Šekerije bitna je i odlučujuća. Sa stajališta urednog izvršenja ugovora i osnovne poslovne logike neprihvatljivo je da ista osoba (Dragan Šekerija) sudjeluje u upravljanju projektom gradnje (Ardes consulting d.o.o. i Sedra consulting d.o.o.) te istodobno sudjeluje u izvršenju stručnog nadzora nad istim radovima (Sedra consulting d.o.o.). Naručitelj nije dužan sklopiti ugovor u okolnostima u kojima u fazi pregleda i ocjene ponuda postoji jasno utvrđena i konkretna okolnost koja dovodi u pitanje zakonito, nepristrano i uredno izvršenje ugovora.

Uvidom u e-mail korespondenciju dostavljenu uz odgovor na žalbu, odnosno dopis naziva „Nadzor nad izgradnjom spojne prometnice ŽC6218 u Vidu do D62 u Novim Selima — upit...” upućen od strane Dragana Šekerije naručitelju, utvrđeno je da se u njemu navodi sljedeće: „Poštovani, naslovni ugovor iz privitka ovoga maila je s naše strane potpisan na dan 07.04.2026., dok s Vaše strane nije stavljen datum potpisa pa pretpostavljamo da je mjerodavan datum za kasnija tumačenja upravo 07.04.2026. U članku 14., je navedeno da smo u obvezi dostaviti jamstvo za uredno izvršenje ugovora u visini od 10% vrijednosti ugovora, odnosno 6.965, 64 eura, u vidu bankarske garancije ili novčanog pologa. Rok za dostavu istog je 10 dana od pisanog poziva naručitelja. Ovim putem Vas informiramo o našoj mail adresi na koju možete uputiti pisani zahtjev za dostavu navedenog jamstva.“.

Izvršen je uvid u dokumentaciju o nabavi, Kriterij za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, točka 5.2. Tehnička i stručna sposobnost, 5.2.2.3. Dodatno pojašnjenje kriterija, kojom je tražen stručnjak - Voditelj projekta gradnje.

Također, točkom 2.2. Kriterija za odabir ponude kao kriterij propisano je iskustvo stručnjaka voditelja projekta gradnje uz napomenu: „Naručitelj će u okviru ovog kriterija bodovati iskustvo predloženog stručnjaka na poziciji Voditelja projekta gradnje.“.

Projektnim zadatkom propisano je sljedeće: „1. Opis usluge - upravljanje projektom gradnje - Sukladno odredbama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15, 118/18, 110/19), radi optimizacije utroška financijskih sredstava i vremena te osiguranja zakonitosti i kvalitete projekta „Izgradnja spojne prometnice od županijske ceste Ž6218 u naselju Vid do državne ceste D62 u naselju Nova Sela (spoj Metkovića na autocestu A1)“, Županijska uprava za ceste Dubrovnik dužna je imenovati Voditelja projekta. Voditelj projekta upravlja radovima na izgradnji spojne prometnice od županijske ceste Ž6218 u naselju Vid do državne ceste D62 u naselju Nova Sela (spoj Metkovića na autocestu A1), a pod djelatnosti upravljanja projektom gradnje podrazumijeva se sukladno članku 33. Zakonu o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje obavljanje sljedećih poslova: - financijsko, pravno i tehničko savjetovanje u vezi s projektiranjem, građenjem, uporabom i uklanjanjem građevina, - financijska, pravna i tehnička priprema i planiranje poslova u vezi s gradnjom, te praćenje provođenja tog plana, - savjetovanje, odabir i ugovaranje poslova za projektanta, revidenta, nadzornog inženjera, izvođača, ovlaštenog inženjera geodezije i drugih osoba koje obavljaju poslove u vezi s gradnjom građevine, te savjetovanje u ugovaranju poslova s tim osobama, - povezivanje i usklađivanje rada projektanta, revidenta, nadzornog inženjera, izvođača, ovlaštenog inženjera geodezije i drugih osoba koje sudjeluju u gradnji te nadzor nad njihovim radom u svrhu zaštite prava i interesa investitora, - pribavljanje svih dokumenata i sklapanje svih pravnih poslova potrebnih za izdavanje akata za provođenje dokumenata prostornog uređenja, građenja, uporabu i/ili uklanjanje građevine i pribavljanje tih akata, - pribavljanje svih dokumenata i sklapanje svih pravnih poslova potrebnih za građenje građevine te obavljanje radnji koje je investitor dužan obavljati tijekom građenja građevine, - razvoj sustava kontrole projekta te praćenje i kontrola realizacije, što uključuje izradu i prikaz planiranog vremenskog izvršenja s angažiranim resursima, ažuriranje početno planiranog u odnosu na realizaciju projekta, dinamičku analizu rizika kroz cjeloživotni vijek projekta, izvješća o kontroli kvalitete ostvarenja investicija, prijedloge rješenja tekućih ili predviđenih problema u vremenskom, tehnološkom i troškovnom aspektu realizacije.

Osim navedenog, a zbog specifičnosti projekta, poslovi voditelja projekta uključuju, ali nisu ograničeni i na sljedeće zadatke: - koordinacija i zastupanje interesa Naručitelja kod svih dionika u procesu izgradnje (izvođač, nadzorni inženjer, projektant i projektantski nadzor (ako je primjenjivo), nadležna javno-pravna tijela) u cilju uspješne realizacije projekta uključujući pomoć oko pripreme dokumentacije za tehnički pregled i sudjelovanje u tehničkom pregledu građevine; - obavljanje usluge predstavnika Naručitelja u ugovoru o gradnji, ugovoru o stručnom nadzoru građenja i ugovoru o projektantskom nadzoru (ako je primjenjivo). - izvršitelj će usko surađivati s Naručiteljem te ga obavještavati o svim pitanjima koja se odnose na status projekta, a posebno u slučaju problema s mogućim implikacijama na troškove ili napredovanje projekta; izvršitelj će savjetovati Naručitelja o mogućim mjerama za prevladavanje problema, a sve usmjereno na ispunjavanje ciljeva projekta; - savjetovanje Naručitelja oko ugovornih obveza angažiranih stručnih dionika: izvođača, nadzornog inženjera, projektantskog nadzora (ako je primjenjivo) i svih ostalih; prijedloge dati i u pisanom obliku; - vođenje koordinacijskih sastanaka s dionicima u gradnji min. dva puta mjesečno (jedan put u prostorijama Naručitelja i jedna put na terenu, odnosno na

gradilištu ili na području grada Metkovića), češće po potrebi i sastavljanje zapisnika u pisanom obliku (na zahtjev naručitelja); - praćenje realizacije i davanje naloga za ažuriranje terminskog plana i financijskog plana realizacije projekta; nalozi moraju biti i u pisanom obliku; - izrada financijskih izvještaja na temelju dostavljenog terminskog i financijskog plana; - provjera obračunskih faktura i izvještaja nadzornog inženjera, faktura i izvještaja ostalih sudionika u gradnji i sve ostale dokumentacije koja je predmet odobrenja od strane Naručitelja; - priprema odgovora u ime Naručitelja na sve stručne upite vezane za predmet zahvata, osobito upite vezane za tehničku i zakonodavno-regulatornu problematiku; - obilazak lokacije gradilišta najmanje jednom tjedno i ovisno o potrebi na svaki poziv Naručitelja; - sastavljanje mjesečnih izvještaja o napretku radova s popisom značajnijih izvršenja, manjkavosti napredovanja, trenutnih problema, prijedloga rješenja te ostalih informacija s tim u vezi; prvi izvještaj pokriva razdoblje do kraja prvog kalendarskog mjeseca nakon početka radova; izvještaji će se nakon toga Naručitelju dostavljati mjesečno; - pribavljanje svih dokumenata te pomoć oko obavljanja radnji koje je Naručitelj dužan obavljati tijekom građenja građevine; - pribavljanje svih dokumenata i savjetovanje Naručitelja u sklapanju svih pravnih poslova potrebnih za izdavanje akata za uporabu i pomoć prilikom pribavljanja tih akata; - pomoć Naručitelju u rješavanju zahtjeva, sporova, sudskih postupaka ili arbitraže u kojima voditelj projekta nije stranka; - izvršitelj mora poznavati sve relevantne zakone i propise koji na bilo koji način mogu utjecati na realizaciju radova i izgradnju; - izvršitelj mora biti u stalnom kontaktu s Naručiteljem i ovisno o potrebi s ostalim dionicima projekta (izvođač radova, nadzori, projektanti, tijela s javno pravnim ovlastima, tijela regionalne i lokalne uprave...) te prema potrebi prisutan na lokacijama realizacije projekta s adekvatnim stručnim osobama, kako bi se osiguralo da se učinkovito upravlja projektom.“.

Uvidom u žaliteljevu ponudu utvrđeno je da je žalitelj Dragana Šekeriju imenovao za voditelja projekta gradnje.

Nadalje je uvidom u žaliteljevu ponudu utvrđeno da se žalitelj oslanja na gospodarski subjekt Sedra Consulting d.o.o. u pogledu tehničke i stručne sposobnosti, konkretno u pogledu referenci.

Među strankama je nesporno, a i ovo tijelo je uvidom u ESPD-obrazac žalitelja, kao i u javno dostupan izvadak iz sudskog registra, utvrdilo da je Dragan Šekerija osnivač, jedini član i direktor društva žalitelja te ga zastupa samostalno i pojedinačno.

Među strankama je također nesporno, a i ovo tijelo je uvidom u ESPD-obrazac gospodarskog subjekta Sedra Consulting d.o.o., kao i u javno dostupan izvadak iz sudskog registra, utvrdilo da su osnivači i članovi navedenog društva Dragan Šekerija, Goran Stašćik i Dajana Stanić. Osobe ovlaštene za zastupanje su Dragan Šekerija (direktor, zastupa samostalno i pojedinačno), Goran Stašćik (prokurist), Dajana Stanić (prokurist) i Denis Škorjanc (prokurist, zastupa samostalno i pojedinačno).

Među strankama je također nesporno da je u zasebnom postupku javne nabave za uslugu stručnog nadzora nad istim radovima, broj objave u EOJN RH: 2025/S F02-0012488, ugovoren gospodarski subjekt Sedra Consulting d.o.o., pri čemu je u tom postupku Goran Stašćik nominiran kao glavni nadzorni inženjer.

Među strankama je sporno je li, slijedom navedenih činjenica, u ovom postupku javne nabave naručitelj pravilno odbio žaliteljevu ponudu u smislu članka 259. stavka 2. ZJN 2016, a u svezi s odredbom članka 36. stavka 1. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje.

Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda u pogledu žaliteljeve ponude konstatirano je sljedeće: „Naručitelj je u ovom postupku javne nabave provjerio tehničku i stručnu sposobnost ponuditelja, kao i okolnosti koje mogu utjecati na uredno, neovisno i objektivno izvršenje ugovora o javnoj nabavi, sukladno dokumentaciji o nabavi i članku 259. stavku 2. ZJN 2016. U postupku je utvrđeno da se ponuditelj Ardes Consulting d.o.o. radi dokazivanja tehničke i stručne sposobnosti oslonio na gospodarski subjekt Sedra Consulting d.o.o. Sukladno članku 273. ZJN 2016, gospodarski subjekt može se osloniti na sposobnost drugog subjekta radi dokazivanja relevantnog stručnog iskustva samo ako će taj subjekt izvoditi radove ili pružati usluge za koje se ta sposobnost traži. Iz navedenog proizlazi da je Sedra Consulting d.o.o. obvezna neposredno sudjelovati u izvršenju predmetne usluge. Uvidom u podatke iz ESPD obrasca i javno dostupan sudski registar utvrđeno je sljedeće: gospodarski subjekt Ardes Consulting d.o.o.: Dragan Šekerija je osnivač, jedini član i direktor društva te zastupa samostalno i pojedinačno. Gospodarski subjekt Sedra Consulting d.o.o.: osnivači i članovi društva su Dragan Šekerija, Goran Stašćik i Dajana Stanić. Osobe ovlaštene za zastupanje su Dragan Šekerija (direktor, zastupa samostalno i pojedinačno), Goran Stašćik (prokurist), Dajana Stanić (prokurist) i Denis Škorjanc (prokurist, zastupa samostalno i pojedinačno). U ovom postupku javne nabave ponuditelj Ardes Consulting d.o.o. nominirao je Dragana Šekeriju kao ključnog stručnjaka — voditelja projekta gradnje. U zasebnom postupku javne nabave za uslugu stručnog nadzora nad istim radovima (broj objave u EOJN RH: 2025/S F02-0012488) ugovoren je gospodarski subjekt Sedra consulting d.o.o., pri čemu je Goran Stašćik nominiran kao glavni nadzorni inženjer. Utvrđene okolnosti ukazuju na sljedeće: Dragan Šekerija je istodobno jedini osnivač, direktor i zakonski zastupnik ponuditelja Ardes consulting d.o.o. te osnivač, član i direktor subjekta na čiju se sposobnost ponuditelj oslanja — Sedra consulting d.o.o. Kao voditelj projekta gradnje, Dragan Šekerija bio bi u poziciji da neposredno utječe na rad subjekta koji obavlja stručni nadzor, a nad kojim ima potpunu vlasničku i upravljačku kontrolu. Goran Stašćik nominiran je kao glavni nadzorni inženjer u postupku javne nabave stručnog nadzora, pri čemu je istodobno osnivač i prokurist Sedra consulting d.o.o. — subjekta koji je oslanjač ponuditelja obvezan neposredno sudjelovati u izvršenju usluge upravljanja projektom gradnje. Time bi Goran Stašćik u ulozi glavnog nadzornog inženjera nadzirao radove kojima upravlja Dragan Šekerija kao voditelj projekta gradnje, a koji je ujedno direktor istog društva u kojem Stašćik ima prokurističke ovlasti, što objektivno dovodi u pitanje neovisnost i nepristranost nadzorne funkcije. Naručitelj pritom naglašava da ne utvrđuje sukob interesa između pravnih osoba, već sukobljene interese, odnosno objektivnu nespojivost uloga istih fizičkih osoba u okviru istog projekta.

Neovisno o navedenom, člankom 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje propisano je da zaposlenik pravne osobe koja obavlja djelatnost upravljanja projektom gradnje određene građevine ne može biti nadzorni inženjer te građevine. Ministarstvo graditeljstva u tumačenju navedene odredbe (prilog Zapisnika) nedvosmisleno je utvrdilo da pravna osoba registrirana za obavljanje djelatnosti upravljanja projektom gradnje i stručnog nadzora građenja ne može obje djelatnosti obavljati istovremeno na istoj građevini, niti može ugovoriti istovremeno obavljanje obje djelatnosti na istoj građevini — bilo putem svojih zaposlenika, bilo putem ugovora o poslovnoj suradnji. U konkretnom slučaju, Sedra Consulting d.o.o. je kao subjekt na čiju se sposobnost gospodarski subjekt oslanja obvezna neposredno sudjelovati u izvršenju usluge upravljanja projektom gradnje, dok je istovremeno ugovorena za obavljanje usluge stručnog nadzora nad istim radovima. Navedene

okolnosti sadržajno odgovaraju svrsi zabrane iz članka 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, čiji je cilj spriječiti preklapanje funkcija upravljanja projektom i stručnog nadzora na istoj građevini te osigurati njihovu neovisnost.

Dakle, naručitelj utvrđuje postojanje objektivnih okolnosti koje razumno dovode u sumnju neovisnost izvršenja ugovora. Naručitelj primjenjuje standard propisan člankom 259. stavkom 2. ZJN 2016, prema kojem je za ocjenu dostatno postojanje okolnosti koje mogu negativno utjecati na izvršenje ugovora, pri čemu se u konkretnom slučaju ne radi samo o mogućnosti, već o zakonski zabranjenoj situaciji koja objektivno onemogućuje neovisno i nepristrano izvršenje ugovornih obveza. Slijedom svih utvrđenih i dokumentiranih okolnosti, naručitelj zaključuje da u konkretnom slučaju postoji objektivna nespojivost uloga koja nije stvar procjene već zakonske zabrane, odnosno postoji objektivna i razumno predvidiva opasnost narušavanja neovisnosti između funkcije upravljanja projektom gradnje i funkcije stručnog nadzora nad istom građevinom. Sedra Consulting d.o.o. ne može istodobno biti subjekt na čiju se sposobnost ponuditelj oslanja te, temeljem članka 273. stavka 2. ZJN 2016, subjekt koji će pružati usluge upravljanja projektom gradnje i istodobno obavljati stručni nadzor nad istim radovima. Takva situacija sukladno članku 259. stavku 2. ZJN 2016 isključuje mogućnost priznavanja potrebne stručne sposobnosti. Stoga se ponuda ponuditelja Ardes Consulting d.o.o. odbija kao neprihvatljiva sukladno članku 3. točki 13. u vezi s člankom 295. stavkom 1. ZJN 2016.“.

Uvidom u Mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 23. siječnja 2020. godine, koje čini prilog Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, utvrđeno je da se u istome navodi sljedeće: „U ovom Ministarstvu zaprimili smo vaš upit kojim tražite pojašnjenje članka 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine, broj 78/15, 118/18, 110/19, u daljnjem tekstu: Zakon). Ujedno postavljate pitanje može li pravna osoba, koja obavlja djelatnosti upravljanja projektom gradnje određene građevine, ugovoriti obavljanje stručnog nadzora građenja na istoj građevini (npr. putem ugovora o poslovnoj suradnji), vodeći pitom računa da osoba koja će obavljati stručni nadzor nije zaposlenik te pravne osobe. Na vaše pitanje u nastavku dajemo odgovor kako slijedi. Prema članku 36. stavku 1. Zakona, zaposlenik pravne osobe ili fizičke osobe obrtnika koja obavlja djelatnost upravljanja projektom gradnje određene građevine ne može biti nadzori inženjer te građevine. S obzirom na navedeno, mišljenja smo da pravna osoba registrirana za obavljanje djelatnosti upravljanja projektom gradnje i stručnog nadzora građenja, ne može obje djelatnosti obavljati istovremeno na istoj građevini, niti može ugovoriti istovremeno obavljanje obje djelatnosti a istoj građevini (bilo putem svojih zaposlenika bilo putem ugovora o poslovnoj suradnji).“.

Za ocjenu ovog žalbenog navoda mjerodavan je sljedeći zakonodavni okvir.

Člankom 259. ZJN 2016 propisano je sljedeće: „(1) Javni naručitelj može odrediti uvjete tehničke i stručne sposobnosti kojima se osigurava da gospodarski subjekt ima potrebne ljudske i tehničke resurse te iskustvo potrebno za izvršenje ugovora o javnoj nabavi na odgovarajućoj razini kvalitete, a osobito zahtijevati da gospodarski subjekt ima dovoljnu razinu iskustva, što se dokazuje odgovarajućim referencijama iz prije izvršenih ugovora „za prije izvedene radove, pružene usluge ili isporučenu robu.“. (2) Smatra se da gospodarski subjekt nema potrebnu stručnu sposobnost ako javni naručitelj utvrdi da taj gospodarski subjekt ima sukobljene interese koji mogu negativno utjecati na izvršenje ugovora o javnoj nabavi.“.

Člankom 273. ZJN 2016 propisano je sljedeće: (1) Gospodarski subjekt može se u postupku javne nabave radi dokazivanja ispunjavanja kriterija za odabir gospodarskog subjekta iz članaka 258. i 259. ovoga Zakona osloniti na sposobnost drugih subjekata, bez obzira na pravnu prirodu njihova međusobnog odnosa. (2) Gospodarski subjekt može se u postupku javne nabave osloniti na sposobnost drugih subjekata radi dokazivanja ispunjavanja kriterija koji su vezani uz obrazovne i stručne kvalifikacije iz članka 268. stavka 1. točke 8. ovoga Zakona ili uz relevantno stručno iskustvo, samo ako će ti subjekti izvoditi radove ili pružati usluge za koje se ta sposobnost traži.“.

Člankom 36. stavkom 1. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje propisano je da zaposlenik pravne osobe koja obavlja djelatnost upravljanja projektom gradnje određene građevine ne može biti nadzorni inženjer te građevine.

Slijedom ovako opisanog činjeničnog supstrata, ocjenjujući ovaj žalbeni navod te imajući posebno na umu intenciju zakonske odredbe članka 36. stavka 1. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, utvrđeno je da je naručitelj pravilno zaključio i zapisnički detaljno elaborirao da bi prihvaćanjem ponude žalitelja, ista osoba, Dragan Šekerija, na istom projektu istovremeno faktički sudjelovao u dvije funkcionalno nespojive uloge, odnosno kroz društvo Sedra Consulting d.o.o. u izvršenju usluge stručnog nadzora nad građenjem i istovremeno u izvršenju usluge voditelja projekta gradnje kroz žalitelja kao imenovani voditelj projekta gradnje. Naime, smisao citirane odredbe članka 36. stavka 1. navedenog Zakona je, uz ostale odredbe toga Zakona, osigurati neovisnosti stručnog nadzora građenja s obzirom da nadzorni inženjer kao sudionik u gradnji mora biti samostalan i neovisan u svrhu ispunjenja svoje uloge u procesu građenja te stoga propisi iz upravnog područja gradnje zabranjuju situacije u kojima bi neovisnost stručnog nadzora bila dvojben. Prema tome, bilo koja osoba koja je zaposlenik pravne osobe ili fizičke osobe obrtnika koja obavlja djelatnost upravljanja projektom gradnje ne smije sudjelovati u stručnom nadzoru te građevine, odnosno biti nadzorni inženjer te građevine. Naime, zaposlenici pravne osobe ili fizičke osobe obrtnika su poslovno i interesno subordinirani tom poslodavcu pa stoga nije potpuno izvjesno da bi u takvom slučaju bila osigurana samostalnost u obavljanju stručnog nadzora. Naručitelj stoga pravilno izvodi zaključak da takvo istovremeno djelovanje na istoj građevini objektivno dovodi do preklapanja odgovornosti, nadzornih ovlasti i upravljačkih funkcija. Naime, radi se o situaciji u kojoj bi ista osoba sudjelovala u operativnom vođenju i koordinaciji realizacije projekta (kako je naprijed predviđeno projektnim zadatkom) te istodobno u poslovima nadzora nad provedbom i izvršenjem istog projekta. Takvo preklapanje funkcija po svojoj prirodi dovodi u pitanje neovisnost stručnog nadzora, objektivnost nadzorne funkcije, nepristranost kontrole izvedbe radova, transparentnost odnosa sudionika u gradnji, zaštitu interesa naručitelja tijekom izvršenja ugovora. Suprotno žalbenim navodima, naručitelj je u konkretnom slučaju utvrdio stvaran i konkretan negativan utjecaj na izvršenje ugovora, a ne samo apstraktnu mogućnost, iz čega je pravilno zaključio sukobljene interese na strani žalitelja a koji mogu negativno utjecati na izvršenje konkretnog ugovora. Također, uzimajući u obzir da je riječ o objektivno postojećoj činjeničnoj i funkcionalnoj nespojivosti u izvršenju ugovora, koja nije otklonjiva dodatnim pojašnjenjem ponuditelja, naručitelj opravdano nije tražio pojašnjenje žaliteljeve ponude, niti je isto bio dužan obrazlagati u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda. Slijedom svega navedenog ovaj žalbeni navod ocijenjen je neosnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

Sukladno navedenom, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana, kako je i odlučeno u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu 1.320,00 eura.

Sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016 u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. S obzirom na to da žalitelj nije uspio s žalbom nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, te je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

ZAMJENICA PREDsjednice

Danijela Antolković

