REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE

KLASA: UP/II-034-02/26-01/586
URBROJ: 354-02/20-26-6
Zagreb, 21. listopada 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 Trames d.o.o., Dubrovnik, OIB: 80480322314, u odnosu na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0001868, predmet nabave: Voditelj projekta izgradnje i opremanje polivalentne dvorane u Dubravci, naručitelja Općina Konavle, Konavle, OIB: 24482197680, 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 NJ E

1. Poništava se Odluka o odabiru broj: JNM 6/26 od 4. rujna 2026. godine, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0001868, predmet nabave: Voditelj projekta izgradnje i opremanja polivalentne dvorane u Dubravci, naručitelja Općina Konavle, Konavle.

2. Nalaže se naručitelju Općina Konavle, Konavle, u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, nadoknaditi žalitelju Trames d.o.o., Dubrovnik, troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura.

O b r a z l o ž e nj e

Naručitelj Općina Konavle, Konavle, objavio je dana 25. veljače 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 F02-0001868, predmet nabave: Voditelj projekta izgradnje i opremanja polivalentne dvorane u Dubravci. Kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda temeljem kriterija: cijena ponude (80%) i stručno iskustvo (20%).

U predmetnom postupku javne nabave pristigle su dvije ponude, od kojih je naručitelj jednu ponudu ocijenio valjanom te je dana 4. rujna 2026. godine donio i istoga dana objavio u EOJN RH Odluku o odabiru (dalje u tekstu: Odluku), kojom je odabrao ponudu ponuditelja Growth strategies d.o.o., Zagreb.

Nezadovoljan predmetnom odlukom, žalbu je dana 14. rujna 2026. godine izjavio žalitelj Trames d.o.o., Dubrovnik. Žalitelj u bitnom osporava zakonitost provedenog postupka pregleda i ocjene ponuda te žalbenim zahtjevom traži poništenje Odluke 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, Odluke te žaliteljeve ponude.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj u žalbi osporava zakonitost pregleda i ocjene njegove ponude te obrazloženje na temelju kojega je ista odbijena kao nepravilna ponuda. Žalitelj navodi da je naručitelj u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda utvrdio da je njegova ponuda valjana po obliku, sadržaju i cjelovitosti te da u potpunosti ispunjava zahtjeve opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija, ali je unatoč tome naručitelj ponudu odbio kao „nepravilnu ponudu koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi“ uz obrazloženje da je uvidom u službene podatke sudskog registra trgovačkih sudova utvrdio da je žalitelj „pod stopostotnim vlasništvom i upravljanjem Marka Balije, kao osnivač i član uprave“ i ujedno zakonski zastupnik trgovačkog društva Thrust d.o.o. koji je ugovoreni izvršitelj usluge stručnog nadzora na istoj građevini. Također, naručitelj se u obrazloženju odbijanja žaliteljeve ponude poziva na odredbu članka 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, Upute Hrvatske komore inženjera građevinarstva te Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM), KLASA: UP/II-034-02/24-01/430, i zaključak da „na istoj građevini ista osoba, odnosno međusobno izravno povezana društva pod zajedničkom upravljačkom i vlasničkom strukturom, ne mogu istodobno obavljati poslove upravljanja projektom gradnje (voditelj projekta) i poslove stručnog nadzora građenja“. Žalitelj dalje navodi da je njegova ponuda odbijena iz razloga koji dokumentacija o nabavi ne propisuje u smislu nespojivosti obavljanja poslova voditelja projekta i poslova stručnog nadzora niti posrednu povezanost ponuditelja s izvršiteljem stručnog nadzora. Navodi i da su osnove za isključenje ponuditelja iz postupka javne nabave taksativno navedene, kao i kriteriji za odabir gospodarskog subjekta, ali zabrane na koju se naručitelj poziva, nema. Smatra da je naručitelj vezan sadržajem vlastite dokumentacije o nabavi i ponudu ne smije odbiti pozivom na uvjet koji u dokumentaciji o nabavi nije propisao, a postupanje protivno tome ima se smatrati povredom načela transparentnosti i jednakog tretmana. Također, članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje na koji se naručitelj u obrazloženju odbijanja poziva, u konkretnom slučaju nije primjenjiv, stoga odbijanje žaliteljeve

ponude ostaje bez osnove i u odnosu na dokumentaciju o nabavi i u odnosu na važeće zakone i već je zbog toga Odluka nezakonita. Dalje žalitelj navodi kako se Odluka temelji na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju i to tako da naručitelj tvrdi da je žalitelj „pod stopostotnim vlasništvom i upravljanjem Marka Balije (jedini osnivač i član uprave)“ što činjenično nije točno i prema izvatku iz sudskog registra za Trames d.o.o., jedini član (osnivač) društva je Consultants d.o.o., a Marko Balija nije član niti vlasnik žalitelja već isključivo član uprave. Također, netočna je i naručiteljeva tvrdnja da je Marko Balija direktor i zakonski zastupnik trgovačkog društva Thrust d.o.o. jer je osoba ovlaštena za zastupanje i direktor društva Marina Bošković. Isto tako, činjenično je netočan i opis same veze između društava Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. Naručitelj navodi da je riječ o „međusobno izravno povezanim društvima“ međutim Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. nisu izravno povezani – nijedan od njih nije član drugoga, oba su društva u vlasništvu treće pravne osobe, Consultants d.o.o., pa je riječ o neizravnoj, sestrinskoj vezi preko zajedničkog člana, a ne o „izravnoj povezanosti“. Budući da pravni zaključak ne može biti valjan ako počiva na neistinitim tvrdnjama, pobijana Odluka je već zbog toga nezakonita, odnosno nezakonita je zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. Žalitelj dalje navodi da je naručitelj njegovu ponudu ocijenio „nepravilnom ponudom koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi“ i pojašnjava da je člankom 3. točka 12. ZJN 2016 taksativno propisano da je nepravilna ponuda ona koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi, ako je zaprimljena izvan roka za dostavu ponuda, za koju postoje dokazi o tajnom sporazumu ili korupciji, ako nije rezultat tržišnog natjecanja, za koju je naručitelj utvrdio da je izuzetno niska, ili je ponuda ponuditelja koji nije prihvatio ispravak računske pogreške. Izvan tih šest, zakonom određenih, osnova, nepravilne ponude nema. Nijedna od tih osnova ne postoji u ponudi žalitelja niti ju je naručitelj utvrdio ili obrazložio. Naime, ponuda je zaprimljena u roku, što proizlazi iz samog Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, nema ni tvrdnje niti dokaza o ikakvom tajnom sporazumu ili korupciji, ponuda jest rezultat tržišnog natjecanja, dostavljena je u otvorenom postupku, u nadmetanju s drugom ponudom, naručitelj ponudu nije utvrdio izuzetno niskom, nije bilo ispravka računske pogreške koji bi žalitelj odbio, stoga ponuda jest sukladna dokumentaciji o nabavi, što je naručitelj sam izrijekom utvrdio u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda (valjanost po obliku, sadržaju i cjelovitosti te ispunjenje zahtjeva opisa predmeta i tehničkih specifikacija). Naručitelj, dakle, nije naveo niti jednu od zakonom propisanih osnova nepravilnosti. Kvalifikacija „nepravilna ponuda“ ostala je puki navod, bez ijednog uporišta u članku 3. točki 12. ZJN 2016. Štoviše, ta je kvalifikacija u izravnoj proturječnosti s vlastitim utvrđenjima naručitelja jer ponuda koju je isti naručitelj u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda ocijenio sukladnom dokumentaciji o nabavi ne može istodobno biti „nesukladna dokumentaciji o nabavi“. Ono što naručitelj u obrazloženju navodi nije nijedan nedostatak sadržaja ili postupovne ispravnosti ponude, nego okolnost izvan ponude – navodna povezanost žalitelja s izvršiteljem nadzora. Takva okolnost, i da postoji, ni po jednoj od šest zakonskih osnova ne čini ponudu nepravilnom. Odabravši upravo kategoriju „nepravilne ponude“, koja se ocjenjuje prema sadržaju ponude kakva je predana, naručitelj je izabrao osnovu koju činjenice ne mogu poduprijeti. Dalje, žalitelj navodi da je naručitelj i pogrešno primijenio materijalno pravo i to primjenom članka 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje koji ne obuhvaća dvije samostalne pravne osobe. Članak 36. stavak 1. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje glasi: „Zaposlenik pravne osobe ili fizičke osobe obrtnika koja obavlja djelatnost upravljanja projektom gradnje određene građevine ne može biti nadzorni inženjer te građevine.“ Navedena odredba, po svom jasnom tekstu, zabranu veže uz

jednu te istu pravnu osobu, onu koja upravlja projektom i uz njezine zaposlenike. Poveznica koju zakonodavac postavlja je odnos poslodavca i zaposlenika unutar jedne pravne osobe, pojmovi „povezano društvo“, „vladajuće društvo“ ili „zajednički vlasnik“ u predmetnoj odredbi ne postoje. Opseg zabrane određuje sadržaj odredbe, a ne njezino tumačenje. Dvije odredbe pozitivnog zakonodavstva uređuju spojivost uloga u gradnji i razlikuju se upravo u ovome. Odredba članka 24. stavak 6. Zakona o gradnji izrijekom zabranjuje da nadzorni inženjer bude zaposlenik izvođača ili osobe povezane s izvođačem (na način da nije osigurana samostalnost u obavljanju stručnog nadzora na istoj građevini odnosno radovima nad kojima treba provoditi stručni nadzor), dok članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, koji uređuje odnos voditelja projekta i stručnog nadzora, spominje samo zaposlenika jedne pravne osobe i pojam povezanosti ne sadrži. Prva odredba povezanost izrijekom obuhvaća, druga je ne spominje. Pritom se nijedna od njih na ovaj slučaj i ne odnosi, članak 24. stavak 6. Zakona o gradnji tiče se odnosa nadzornog inženjera i izvođača, a žalitelj u ovom postupku nije izvođač, dok se članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje veže uz zaposlenika jedne te iste pravne osobe, a društva Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. dvije su odvojene pravne osobe s različitim zaposlenicima. Potrebno je također istaknuti da ni članak 24. stavak 6. Zakona o gradnji, jedina odredba koja povezanost uopće spominje, ne postavlja apsolutnu zabranu. Ona zabranjuje da nadzorni inženjer bude zaposlenik osobe povezane s izvođačem samo „na način da nije osigurana samostalnost u obavljanju stručnog nadzora na istoj građevini odnosno radovima nad kojima treba provoditi stručni nadzor“. Dakle i tamo gdje ju je izrijekom uredio, zakonodavac povezanost dopušta, ako je samostalnost nadzora osigurana, zabrana je uvjetna, a ne automatska. Naručitelj, nasuprot tome, iz posredne vlasničke povezanosti dvaju društava izvodi apsolutnu prepreku, i to iz odredbe (članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje) koja povezanost uopće ne propisuje, dodjeljujući joj strogost kakvu nema čak ni jedina norma koja povezanost stvarno uređuje. Unoseći povezanost dvaju društava u članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, naručitelj toj odredbi daje sadržaj koji ona nema, i to preuzet iz druge norme koja se na ovaj odnos isto tako ne primjenjuje. Time naručitelj nije primijenio propisanu zabranu, već je pogrešno protumačio zakonsku odredbu. Dalje, Rješenje DKOM-a na koje se naručitelj poziva odnosi se na drukčije činjenično stanje. Naime, Rješenje KLASA: UP/II-034-02/24-01/430, URBROJ: 354-02/16-24-15 od 21.10.2024. odnosi se na slučaj u kojem je jedna te ista pravna osoba bila odabrana i za vođenje projekta i za stručni nadzor iste građevine, preko dvaju svojih zaposlenika. Temeljni argument te odluke, utemeljen je na mišljenju Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, odnosno da su „zaposlenici pravne osobe ili fizičke osobe obrtnika poslovno i interesno subordinirani tom poslodavcu“, zbog čega u slučaju zajedničkog poslodavca nije osigurana samostalnost nadzora. Taj se zaključak veže uz postojanje jednog te istog poslodavca za obje uloge, kada ista pravna osoba obavlja uslugu vođenja projekta i stručni nadzor, obje se uloge izvršavaju unutar istog subjekta, pa neovisnost nadzora nije osigurana. Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. dvije su odvojene pravne osobe, sa zasebnim upravama (Marko Balija odnosno Marina Bošković) i vlastitom pravnom osobnošću, vođenje projekta i nadzor tako ne izvršava jedan te isti poslodavac, nego dvije različite i samostalne pravne osobe. Pretpostavka na kojoj zaključak počiva, jedinstveni poslodavac koji objedinjuje obje uloge ovdje ne postoji. Pozivanje na predmetno Rješenje stoga nije primjena postojeće prakse, nego pokušaj njezina proširenja na situaciju koju ona ne obuhvaća. Dalje žalitelj navodi da je neovisnost

stručnog nadzora osigurana zakonom, neovisno o vlasničkoj strukturi izvršitelja. Svrha zbog koje članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje i postoji, samostalnost i neovisnost stručnog nadzora, u hrvatskom je pravu osigurana nizom odredbi koje se vežu uz osobu nadzornog inženjera, a ne uz vlasništvo nad njegovim poslodavcem. Nadzorni inženjer je, sukladno članku 24. Zakona o gradnji, fizička osoba, ovlašteni arhitekt ili ovlašteni inženjer, koja stručni nadzor provodi osobno, pod vlastitom strukovnom i zakonskom odgovornošću, te je upisana u imenik nadležne komore, koja statutom i pravilima struke propisuje samostalno, stručno i neovisno obavljanje poslova. Zakonodavac je, štoviše, ondje gdje je vidio stvaran rizik za neovisnost, zabranu postavio izrijekom i usko na način da nadzorni inženjer ne može biti zaposlenik osobe koja je izvođač na istoj građevini. Tim je odredbama neovisnost nadzora zajamčena kroz status i osobnu odgovornost samog nadzornog inženjera, a posredna vlasnička povezanost njegova poslodavca s voditeljem projekta na tu neovisnost ne utječe niti je zakon s njome povezuje. Nadalje, žalitelj smatra da naručitelj nije dokazao niti obrazložio da bi povezanost uopće ugrožavala neovisnost nadzora. I članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje i Rješenje DKOM-a na koje se naručitelj poziva postoje radi jedinstvene svrhe, osiguranja samostalnosti i neovisnosti stručnog nadzora. Primjena i jedne i druge osnove pretpostavlja da u konkretnom slučaju ta neovisnost jest ugrožena. Naručitelj, međutim, tu ugroženost nije ni utvrdio, ni obrazložio, ni dokazao – on ju je isključivo pretpostavio. U cijelom obrazloženju nema nijedne riječi o tome na koji bi način posredna povezanost društava Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. koja postoji jedino preko vlasništva, odnosno zajedničkog člana društva Consultants d.o.o. mogla negativno utjecati na zakonito, nepristrano, stručno i neovisno obavljanje usluga voditelja projekta, odnosno stručnog nadzora. Naručitelj ne navodi nijedan konkretan mehanizam, nijednu okolnost izvršenja, niti jedan dokaz koji bi upućivao na stvaran rizik za neovisnost nadzora, ne imenuje čak ni pretpostavke od kojih polazi. Umjesto toga, iz same činjenice zajedničkog posrednog vlasništva izvodi zabranu koja iz nje ne slijedi. Teret dokazivanja činjenica na kojima temelji odluku o odbijanju ponude leži na naručitelju, a on ga ovdje nije ni pokušao ispuniti. Odbijanje ponude tako počiva na nizu neimenovanih, neevidentiranih i nedokazanih pretpostavki, k tome činjenično pogrešnih, čime je u cijelosti izostala materijalna osnova za primjenu članka 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje i navedenog Rješenja DKOM-a. Dalje navodi žalitelj da su društva Trames d.o.o. i Thrust d.o.o., sukladno članku 4. Zakona o trgovačkim društvima, samostalne pravne osobe i odvojeni nositelji prava i obveza, sa zasebnom imovinom, upravom i odgovornošću. Predmetni članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje veže zabranu isključivo uz jednu pravnu osobu i njezine zaposlenike te ne daje nikakvu osnovu da se dvije samostalne pravne osobe tretiraju kao jedna. Naručitelj je, unatoč tome, dva odvojena pravna subjekta izjednačio, čime je postupio suprotno njihovoj, zakonom utvrđenoj samostalnosti pravne osobnosti. Ne postoji „zajednička upravljačka kontrola“ nad društvom Thrust d.o.o. Trgovačkim društvom Thrust d.o.o. upravlja i zastupa ga samostalno njegova uprava u osobi Marine Bošković. Marko Balija nije član uprave društva Thrust d.o.o. Vlasništvo, pa i posredno preko društva-majke, nije upravljanje, član društva nema zakonsku ovlast voditi poslove društva-kćeri, ta ovlast pripada isključivo upravi toga društva. Upravljačke kontrole Marka Balije nad društvom Thrust d.o.o., kakvu naručitelj pogrešno navodi, jednostavno nema. Nadalje, naručitelj se, uz zakon i praksu DKOM-a, poziva i na „Upute Hrvatske komore inženjera građevinarstva“. Takve upute strukovni su akt komore i nisu propis niti izvor prava, ne mogu biti samostalna osnova za odbijanje

ponude u postupku javne nabave niti mogu proširiti doseg zakonske norme. Njihovo navođenje kao pravne osnove dodatno potvrđuje manjkavost obrazloženja. Neovisno o tome, čak i kada bi te upute bile izvor prava, a što nisu, na ovaj se slučaj ne bi mogle primijeniti, jer je i ovdje riječ o dvjema različitim pravnim osobama, a ne o jednoj te istoj pravnoj osobi. Naručitelj zaključuje da „ista osoba, odnosno međusobno izravno povezana društva pod zajedničkom upravljačkom i vlasničkom kontrolom“ ne mogu obavljati obje uloge. Time u istoj rečenici nudi dvije različite i međusobno isključive pravne konstrukcije. Prva („ista osoba“) nije činjenično utemeljena jer ne postoji osoba koja bi bila na obje strane, Marko Balija nije ni vlasnik žalitelja ni član uprave društva Thrust d.o.o. Druga („povezana društva“), nije zasnovana na temelju odredbi materijalnog prava, iz razloga izloženih u žalbi pod (a) do (g). Kad obje osnove otpadnu, otpada i zaključak koji se na njima temelji. Samo alternativno navođenje dviju osnova pokazuje da naručitelj nije s izvjesnošću utvrdio pravni temelj odbijanja.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je za pravilnu ocjenu potrebno sagledati cjelokupnu korporativnu strukturu navedenih društava, a ne pojedinačno promatrati samo osobe ovlaštene za zastupanje svakog pojedinog društva. Iz toga razloga navodi da prema podacima sudskog registra, jedini član društva Trames d.o.o. jest Consultants d.o.o., dok je Marko Balija član uprave društva Trames d.o.o. i ovlašten je zastupati društvo pojedinačno i samostalno. Istodobno, jedini član društva Thrust d.o.o. također je Consultants d.o.o., dok je Marina Bošković direktorica toga društva te ga zastupa samostalno i pojedinačno. Nadalje, jedini član društva CONSULTANTS d.o.o. jest Marko Balija, koji je ujedno član uprave, direktor toga društva te ga zastupa pojedinačno i samostalno. Iz navedenoga proizlazi da su Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. zasebne pravne osobe s različitim osobama ovlaštenima za zastupanje, ali oba društva imaju istog jedinog člana osnivača, Consultants d.o.o., dok je jedini član i direktor Consultants d.o.o. Marko Balija. Prema tome, između društava Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. postoji neposredna korporativna povezanost preko istog jedinog člana, dok se daljnja povezanost očituje u činjenici da je jedini član i direktor njihova zajedničkog člana osnivača Consultants d.o.o. upravo Marko Balija, koji je istodobno i član uprave Trames d.o.o. Navedena vlasnička i upravljačka povezanost sama po sebi ne znači da Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. gube svoju pravnu samostalnost niti da se radi o istoj pravnoj osobi. Međutim, ona predstavlja pravno relevantnu okolnost koju je potrebno sagledati zajedno s konkretnim funkcijama koje bi navedena društva obavljala na istoj građevini, upravljanja projektom gradnje, s jedne strane, i stručnim nadzorom, s druge strane, osobito imajući u vidu zakonom propisani sadržaj poslova upravljanja projektom gradnje i potrebu očuvanja stvarne samostalnosti stručnog nadzora. Naručitelj dalje navodi kako žalitelj smatra da se zabrana propisana člankom 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje ne može primijeniti na predmetnu situaciju budući da su Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. dvije zasebne pravne osobe, međutim ističe da se navedeno pitanje ne može promatrati isključivo kroz formalnu pravnu odvojenost navedenih društava, već ga je potrebno sagledati u kontekstu konkretnog načina izvršenja predmetnog ugovora, sadržaja poslova upravljanja projektom gradnje i stručnog nadzora te prethodno opisane vlasničke i upravljačke povezanosti subjekata koji bi te funkcije obavljali. Člankom 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje propisano je da pravna osoba ili fizička osoba obrtnik koja obavlja djelatnost upravljanja projektom gradnje određene građevine ne može obavljati poslove projektiranja i poslove stručnog nadzora građenja te građevine. Naručitelj

pritom ne tvrdi da članak 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje izričito propisuje opću zabranu prema kojoj dvije zasebne pravne osobe samo zbog njihove vlasničke povezanosti ne bi mogle obavljati navedene poslove. Međutim, iz činjenice da zakon takvu situaciju izrijekom ne uređuje ne proizlazi da je vlasnička i upravljačka povezanost subjekata pravno irelevantna pri ocjeni konkretnog načina izvršenja ugovora. U tom je smislu osobito značajan sadržaj poslova upravljanja projektom gradnje propisan člankom 33. istoga Zakona. Djelatnost upravljanja projektom gradnje obuhvaća poslove financijskog, pravnog i tehničkog savjetovanja u vezi s projektiranjem, građenjem, uporabom i uklanjanjem građevine te, među ostalim, poslove u vezi s odabirom, ugovaranjem i koordinacijom sudionika u gradnji, uključujući nadzornog inženjera, kao i praćenje njihova rada radi zaštite prava i interesa investitora. Upravo zbog takvog zakonskog odnosa između funkcija upravljanja projektom gradnje i stručnog nadzora, naručitelj smatra da je pri ocjeni konkretnog modela izvršenja ugovora potrebno voditi računa o stvarnoj mogućnosti očuvanja samostalnosti stručnog nadzora. Dvojba u pogledu stvarne samostalnosti stručnog nadzora u konkretnom slučaju nije samo hipotetske naravi. Društvu Thrust d.o.o. već je povjereno obavljanje stručnog nadzora na predmetnoj građevini, dok bi njegovo povezano društvo Trames d.o.o., s istim jedinim članom društva i unutar prethodno opisane vlasničke i upravljačke strukture, preuzelo poslove upravljanja istim projektom gradnje. Time bi se dvije funkcije čije razdvajanje služi očuvanju samostalnosti stručnog nadzora našle unutar iste korporativne strukture, stoga odlučna okolnost za naručitelja nije sama formalna vlasnička povezanost, nego činjenica da bi dva vlasnički i upravljački povezana društva na istoj građevini obavljala dvije funkcije koje su po svojoj zakonskoj prirodi neposredno povezane, pri čemu stručni nadzor mora zadržati potrebnu samostalnost u obavljanju svojih poslova. Naručitelj pritom ne prenosi odgovornost, povredu ili razlog za isključenje s jednog povezanog društva na drugo niti tvrdi da sama vlasnička povezanost predstavlja zabranjeno stanje. Povezanost se u konkretnom slučaju razmatra kao jedna od relevantnih okolnosti, zajedno sa sadržajem i međusobnim odnosom poslova koje bi Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. obavljali na istoj građevini. Prihvaćanje isključivo formalnog pristupa, prema kojem bi za ocjenu predmetnog odnosa bila dovoljna sama činjenica da se radi o dvjema zasebnim pravnim osobama, bez mogućnosti sagledavanja njihove konkretne vlasničke, upravljačke i funkcionalne povezanosti, moglo bi dovesti do situacije u kojoj se svrha zakonskog razdvajanja predmetnih funkcija zaobilazi njihovim formalnim raspoređivanjem između povezanih društava. Naručitelj stoga smatra da je potrebno ocijeniti stvarni model izvršenja predmetnih usluga i njegov utjecaj na samostalnost stručnog nadzora, a ne zaustaviti se isključivo na formalnoj pravnoj osobnosti društava. U tom smislu naručitelj ukazuje i na odluku DKOM-a, KLASA: UP/II-034-02/24-01/430, URBROJ: 354-02/16-24-15 od 21. listopada 2024. godine. Naručitelj je svjestan da činjenično stanje tog predmeta nije istovjetno predmetnom slučaju, budući da se u navedenom predmetu radilo o situaciji u kojoj je ista pravna osoba bila uključena u poslove upravljanja projektom i stručnog nadzora. Međutim, navedena odluka relevantna je u dijelu u kojem potvrđuje značaj razdvajanja predmetnih funkcija i očuvanja samostalnosti stručnog nadzora, odnosno, da je svrha članka 36. stavka 1. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje osigurati samostalnost i neovisnost stručnog nadzora te spriječiti situacije u kojima bi ta neovisnost bila dvojbena. Slijedom navedenoga, predmetno pitanje prema stajalištu naručitelja nije moguće svesti isključivo na utvrđenje da Trames d.o.o. i Thrust d.o.o. imaju zasebnu pravnu osobnost, već je potrebno ocijeniti konkretan organizacijski, vlasnički i funkcionalni odnos subjekata koji bi na istoj

građevini obavljali poslove upravljanja projektom gradnje i stručnog nadzora. Naručitelj navodi da žalitelj osporava pravnu kvalifikaciju svoje ponude, navodeći da dokumentacijom o nabavi nije propisana zabrana sudjelovanja gospodarskih subjekata koji se nalaze u predmetnoj vlasničkoj strukturi te ističe da razlog njegove ocjene nije sama činjenica vlasničke povezanosti društava niti postojanje unaprijed propisane zabrane sudjelovanja povezanih gospodarskih subjekata. U postupku pregleda i ocjene ponuda naručitelj nije ovlašten promatrati ponudu isključivo formalno, neovisno o načinu na koji je ponuditelj predvidio izvršenje ugovora. Ponuda mora omogućavati izvršenje predmeta nabave u skladu s dokumentacijom o nabavi i prisilnim propisima koji uređuju djelatnosti koje čine predmet ugovora. U konkretnom slučaju pitanje se pojavilo zbog načina na koji je žalitelj predvidio izvršenje ugovora, odnosno zbog činjenice da bi Trames d.o.o. obavljao poslove upravljanja projektom gradnje, dok bi poslove stručnog nadzora na istoj građevini obavljalo s njime korporativno povezano društvo Thrust d.o.o. Kako je prethodno obrazloženo, navedene funkcije nisu međusobno nepovezane. Zakonski sadržaj poslova upravljanja projektom gradnje uključuje aktivnosti koje se neposredno odnose na organiziranje, koordiniranje i praćenje sudionika u projektu, uključujući stručni nadzor. Stoga je naručitelj pri pregledu i ocjeni ponude morao uzeti u obzir ne samo formalnu činjenicu da se radi o dvije pravne osobe, već i konkretan odnos između subjekata te funkcija koje bi oni obavljali tijekom izvršenja istoga ugovora. Naručitelj smatra da se zakonitost ponuđenog načina izvršenja ugovora ne može ocjenjivati isključivo prema tome postoji li u dokumentaciji o nabavi izričita odredba koja ponavlja zabrane ili zahtjeve koji proizlaze iz propisa kojima se uređuju djelatnosti povezane s predmetom nabave. Slijedom navedenoga, naručitelj smatra da je prilikom pregleda i ocjene ponude bio ovlašten i dužan uzeti u obzir konkretni model izvršenja predmeta nabave i njegovu usklađenost s propisima kojima se uređuju poslovi upravljanja projektom gradnje i stručnog nadzora.

Postupajući po žalbenom navodu žalitelja utvrđeno je činjenično stanje kako slijedi.

Uvidom u dokumentaciju o nabavi koja se stavljena na raspolaganje putem EOJN RH razvidno je da je naručitelj proveo postupak javne nabave radi nabave usluge voditelja projekta izgradnje i opremanja polivalentne dvorane u Dubravci. Uvidom u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, točka 10. Ponude koje se odbijaju, razvidno je da je ponuda žalitelja ocijenjena kao nepravilna i odbijena uz obrazloženje „Naručitelj je uvidom u službene podatke Sudskog registra trgovačkih sudova RH utvrdio da je ponuditelj Trames d.o.o. (MBS: 060374031) pod stopostotnim vlasništvom i upravljanjem Marka Balije (jedini osnivač i član uprave), koji je ujedno i direktor/zakonski zastupnik trgovačkog društva Thrust d.o.o. (MBS: 080877577), ugovorenog izvršitelja usluge stručnog nadzora na istoj građevini. Sukladno članku 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, Uputama Hrvatske komore inženjera građevinarstva te praksi Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (Rješenje DKOM-a, KLASA: UP/II-034-02/24-01/430, URBROJ: 354-01/16-24-15 od 21.10.2024.), na istoj građevini ista osoba, odnosno međusobno izravno povezana društva pod zajedničkom upravljačkom i vlasničkom kontrolom, ne mogu istodobno obavljati poslove upravljanja projektom gradnje (voditelj projekta) i poslove stručnog nadzora građenja.“ Također je isto obrazloženje navedeno u točki 11. Ponude koje se ne uzimaju u obzir, Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda.

Daljnjim uvidom u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda kao i dostavljenu dokumentaciju u žalbenom postupku razvidno je da je žalitelj Trames d.o.o. za

građenje, savjetovanje i usluge, trgovačko društvo iz Dubrovnika kojemu je osnivač i jedini član društva, trgovačko društvo Consultants d.o.o. iz Dubrovnika, dok je ovlaštena osoba za zastupanje žalitelja Marko Balija koji kao član uprave zastupa društvo pojedinačno i samostalno. Dalje je razvidno da je trgovačko društvo Thrust d.o.o. za savjetovanje i usluge, trgovačko društvo iz Zagreba kojemu je osnivač i jedini član trgovačko društvo Consultants d.o.o. iz Dubrovnika, dok je osoba ovlaštena za zastupanje direktorica Marina Bošković, koja zastupa društvo samostalno i pojedinačno. Zatim, uvidom u službene podatke razvidno je da je trgovačkom društvu Consultants d.o.o. iz Dubrovnika osnivač i jedini član Marko Balija te da je Marko Balija ujedno i jedini član uprave te direktor, koji zastupa društvo pojedinačno i samostalno. Uvidom u ponudu žalitelja utvrđeno je da je u ESPD obrascu nominirao tražene stručnjake, na način da je Dalia Đuratović, dipl.ing.arh. nominirana kao Stručnjak 1: Voditelj projekta, te Viktor Solomun, dipl.ing.građ. je nominiran kao Stručnjak 2: Zamjenik Voditelja projekta.

Dalje je, uvidom u dokument Tehničke specifikacije, stavljen na raspolaganje putem EOJN RH, razvidno da je naručitelj propisao obveze voditelja projekta izgradnje i opremanja polivalentne dvorane u Dubravci. Tako je, između ostaloga, propisano da je predmet nabave pružanje usluga upravljanja projektom sukladno članku 33. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje („Narodne novine“, broj: 78/15, 118/18, 110/19) koja uključuje financijsko, pravno i tehničko savjetovanje naručitelja te koordinaciju svih dionika u projektu u svrhu cjelovite uspješne provedbe planiranog zahvata u prostoru, administrativno vođenje projekta i koordinaciju svih sudionika na projektu, upravljanje procesima provedbe projekta s davanjem potrebnih mišljenja i uputa, upravljanje ugovorima dionika u projektu, usklađenost projektne dokumentacije i provedbenih aktivnosti s uvjetima kontrolnih tijela, upravljanje svim procesima koje traže kontrolna tijela sa izradom svih potrebnih izvještaja i očitovanja (priprema ZNS-a i ostalih izvještaja), izvještavanje naručitelja i ostalih dionika u projektu koji definira naručitelj, sudjelovanje na svim potrebnim sastancima (na mjestu izvršenja projekta i po potrebi u uredima nadležnih tijela) i sve ostale aktivnosti na razini voditelja projekta kojim se omogućuje uspješna provedba projekta. Voditelj projekta gradnje u svom je radu odgovoran naručitelju i zastupa interese naručitelja te s tehničkog i financijskog aspekta, nastupa kao predstavnik naručitelja i daje naloge i prijedloge odluka naručitelju. Obvezan je uspostavljati kvalitetnu komunikaciju i suradnju sa sudionicima u projektu, izvršavati kontrolu provedbe zadataka sudionika te kontinuirano pratiti izvršenje ugovora radi osiguranja poštivanja vremenskih rokova sukladno opisu Projekta. Voditelj projekta gradnje pruža usluge savjetovanja i podrške naručitelju u provedbi svih aktivnosti projekta kao što su razvoj i praćenje plana provedbe projekta, upravljanje rizicima, koordinacija trećih strana, administrativno i tehničko upravljanje projektom gradnje, izvješćivanje, podrška tijekom revizije i/ili kontrola, financijsko praćenje projekta, usluge pravnog savjetovanja. Usluga voditelja projekta obuhvaća i upoznavanje s trenutnim stanjem projekta i postojećom dokumentacijom, analizu zahtjeva i ciljeva naručitelja u smislu funkcije, kvalitete, prioriteta, rokova i budžeta projektnog zadatka, suradnju prilikom izrade natječajne dokumentacije od strane naručitelja, izradu operativnih planova provedbe projekta, upravljanje procesom komunikacije, brigu o očekivanjima dionika, njihovim odnosima te izvješćivanje, izradu komunikacijskog plana između glavnih dionika, izradu prijedloga procedura za odlučivanje u projektu, provjeru tehničkih uvjeta u svezi povezivanja na javnu (gradsku) infrastrukturu, savjete i koordinaciju vezano za optimizaciju troškova i rokova, a u skladu s projektnom dokumentacijom i standardima kvalitete, koordinaciju procesa procjene dostupnosti i odabira

materijala/opreme/sustava/metoda rada i izgradnje u skladu s projektnom dokumentacijom, standardima kvalitete i u okviru odobrenog budžeta od strane naručitelja, organizaciju i kontrolu procesa ishođenja akata za uporabu, sudjelovanje u izradi dokumentacije za nadmetanje, sudjelovanje u postupku izrade ugovora s dobavljačima, praćenje ukupnog opsega aktivnosti, te kontinuirano kontroliranje i izvješćivanje jesu li sve aktivnosti i usluge izvršene u skladu s planom. Zatim, kontrolu i praćenje dogovorenih rokova, aktivan nadzor u stvarnom vremenu, te pravovremene sugestije za poduzimanje potrebnih aktivnosti kako bi se zadovoljili pojedini rokovi, praćenje troškova – kontinuirano praćenje i obrada troškova, minimalizacija potrebe za dodatnim radovima, izvještavanje o statusu troškova i rashoda, te usporedba s planiranim troškovima, nadzor nad rizicima – kontinuirano izvješćivanje i prijedlozi za korektivne akcije s ciljem smanjenja i/ili sprečavanja mogućih štetnih događaja, upravljanje ugovorima – planiranje i praćenje izvršenja ugovornih obveza, pravovremeno izvješćivanje o preporučenim dodatnim, naknadnim i nepredviđenim radovima i/ili opremom, upravljanje procesom odobravanja dodatnih, naknadnih i nepredviđenih radova (u smislu njihove opravdanosti, analize prispjelih ponuda za iste, opisa pojedinih pozicija, cijena, rokova, i svega ostalog neophodnog za eventualno zaključenje ugovora), upravljanje procesom odobravanja plaćanja, organiziranje i vođenje redovnih sastanaka između svih sudionika Projekta, te koordinaciju djelovanja svih sudionika tijekom građenja i opremanja po pitanju dinamike izvođenja radova, kvalitete izvođenja radova i optimizacije procesa građenja, eventualnih izmjena/dopuna tehničke dokumentacije/akata za građenje. Isto i koordinaciju svih sudionika kod priprema za tehnički pregled i pripreme dokumentacije za tehničke preglede, te suradnja na tehničkom pregledu, koordinacija procesa primopredaje radova, pripreme dokumentacije za primopredaju, praćenje preuzimanja primopredajne dokumentacije te koordinacija izrada lista nedostataka, praćenje i koordinacija otklanjanja nedostataka, sudjelovanje u svim procesima do početka eksploatacije objekta, izrada završnog izvješća (koje sadrži osnovne podatke o projektu, odstupanja od terminskih i financijskih planova, te od ugovornih odredbi) i zatvaranje projekta.

Također, naručitelj u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda evidentira, a uz odgovor na žalbu prilaže Ugovor o stručnom nadzoru i koordinatoru zaštite na radu nad izvedbom radova i opremanjem polivalentne dvorane u Dubravci, Općina Konavle, zaključen dana 29. srpnja 2026. godine, između naručitelja i trgovačkog društva Thrust d.o.o. Iz sadržaja ugovora razvidno je da se isti temelji na uvjetima iz dokumentacije o nabavi u postupku javne nabave broj: 2026/S F02-0001867. Uvidom u predmetni ugovor, u članku 3. ugovoreno je da je izvršitelj preuzima obvezu izvršenja usluge iz članka 1. toga ugovora sukladno dokumentaciji o nabavi s detaljnom specifikacijom predmeta nabave te ponudi izvršitelja s troškovnikom, dostavljenoj u postupku javne nabave iz članka 1. istoga ugovora, koji čine njegov sastavni i neodvojivi dio. Uvidom u dokumentaciju postupka nabave broj: 2026/S F02-0001867 razvidno je glavni nadzorni inženjer odgovoran je za cjelovitost i međusobnu usklađenost stručnog nadzora građenja i dužan je o tome sastaviti završno izvješće. Nadzorni inženjer dužan je, između ostaloga, u provedbi stručnog nadzora građenja nadzirati građenje tako da bude u skladu s građevinskom dozvolom, odnosno glavnim projektom, važećim pozitivnim zakonodavstvom, posebnim propisima i pravilima struke, utvrditi ispunjava li izvođač i odgovorna osoba koja vodi građenje ili pojedine radove uvjete propisane posebnim zakonom, odrediti provedbu kontrolnih ispitivanja određenih dijelova građevine u svrhu provjere, odnosno dokazivanja ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu i/ili drugih zahtjeva, odnosno uvjeta predviđenih

glavnim projektom ili izvješćem o obavljenoj kontroli projekta i obveze provjere u pogledu građevnih proizvoda, bez odgode upoznati investitora sa svim nedostacima, odnosno nepravilnostima koje uoči u glavnom projektu i tijekom građenja, a investitora i građevinsku inspekciju i druge inspekcije o poduzetim mjerama, te sastaviti završno izvješće o izvedbi građevine. Nadzorni inženjer dužan je u provedbi stručnog nadzora građenja, kada za to postoji potreba, odrediti način otklanjanja nedostataka, odnosno nepravilnosti građenja građevine. Ugovoreno je i da je nadzorni inženjer dužan proučiti svu dostupnu dokumentaciju koju mu naručitelj/investitor preda, obračunavati izvedene radove te kontrolirati i ovjeravati listove građevinske knjige izvođača radova, ovjeravati mjesečne privremene, kao i okončanu situaciju izvođača radova nad kojim se obavlja stručni nadzor, a sve u skladu s definiranim rokovima. Sukladno pravilima struke, nadzorni inženjer dužan je izvođača radova tražiti dostavu atestne dokumentacije te prije ugradnje odobriti materijale, vršiti kontrolu nad eventualnom štetom koju prouzroči izvođač i pratiti sanaciju takve štete do vraćanja u prvobitno stanje, a na trošak izvođača. Nadzorni inženjer obavljat će i ostale poslove vezane uz stručni nadzor na građenjem građevine ili provedbu Projekta prema uputi naručitelja/investitora. Uz sve gore navedene poslove dužnosti nadzornog inženjera su i utvrditi ispunjava li svaki od izvođača s kojima je investitor sklopio ugovor o građenju uvjete propisane posebnim zakonom, u provedbi stručnog nadzora građenja, nadzorni inženjer utvrđuje ispunjava li odgovorna osoba koja vodi građenje, odnosno radove uvjete propisane posebnim zakonom. U slučaju zahtjeva glavnog izvođača radova i/ili njegovih podugovaratelja za zamjenu odgovorne osobe koja vodi građenje, nadzorni inženjer dužan je utvrditi zadovoljava li isti uvjete propisane posebnim zakonom te u slučaju da zadovoljava odobriti pismeno zamjenu. Nadzorni inženjer, u svrhu otklanjanja nedostataka odnosno nepravilnosti građenja, zabranjuje izvođenje, odnosno nastavak izvođenja radova ako izvođač ne ispunjava uvjete propisane posebnim zakonom, nadzorni inženjer određuje provedbu kontrolnih ispitivanja odnosno drugih kontrolnih postupaka koji se odnose na svojstva određenih dijelova građevine ili građevine u cjelini u svrhu provjere, odnosno dokazivanja ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu i/ili drugih zahtjeva, odnosno uvjeta predviđenih glavnim projektom ili izvješćem o obavljenoj kontroli projekta i obveze provjere u pogledu građevnih proizvoda. Nadzorni inženjer upoznaje pisanom obaviješću naručitelja/investitora sa svim nedostacima odnosno nepravilnostima koje uoči u projektno-tehničkoj dokumentaciji i tijekom građenja. Zatim, nadzorni inženjer ispunjava obveze u vezi sastavljanja završnog izvješća, nužna je prisutnost ovlaštenog nadzornog inženjera sastanku prilikom uvođenja u posao izvođača, redovno pregledavanje i potpisivanje građevinskih dnevnika, redovno pregledavanje i potpisivanje građevinske knjige i redovno pregledavanje obračunskih nacrta. Ugovorena je i stalna prisutnost ovlaštenog nadzornog inženjera tijekom izvođenja svih faza radova (radnim tjednom, vikendima, blagdanima, noću) bez obzira na vremenske uvjete, uključujući funkcionalna ispitivanja i puštanje u rad, pravovremeno pregledavanje dospjelih materijala i izvedenih radova, ovjeravanje privremenih i okončane situacije, pregled, praćenje i nadziranje realizacije dinamičkih (terminskih) i financijskih planova, kvalitativno i kvantitativno preuzimanje izvedenih radova, kontroliranje izvršenja drugih ugovornih obveza izvođača, kontroliranje i obrađivanje analize jediničnih cijena, poduzimanje odgovarajućih mjera ako ocijeni da će doći do prekoračenja ugovorenog iznosa, te pravovremeno obavještavanje naručitelja/investitora o istom. Također i održavanje ugovornih rokova, utvrđivanje rokova početka, praćenje odvijanja radova prema dinamičkom (terminskom) planu, te interveniranje u slučaju odstupanja od plana, kontroliranje raspolaže li gradilište s

radnicima odgovarajuće kvalifikacijske strukture i odgovarajućom mehanizacijom prema operativnom planu.

U ocjeni žalbenog navoda ovo tijelo polazi od utvrđenog činjeničnog stanja i odredbi materijalnog prava sadržanih u članku 3., članku 259., članku 301. i članku 403. ZJN 2016, članku 36. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine, broj 78/2015, 118/2018 i 110/2019) te članku 24. Zakona o gradnji (Narodne novine, broj 155/25).

Odredbom članka 3. točka 12. ZJN 2016 propisano je da je, nepravilna ponuda, između ostalog, svaka ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi.

Člankom 259. stavak 2. ZJN 2016 propisano je da se smatra 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 301. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku javne nabave te na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti donosi odluke u skladu s odredbama ovoga Zakona. Prema stavku 2. istog članka, koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazane, javni naručitelj utvrđuje slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka javne nabave. Prema stavku 3. ovog članka, javni naručitelj obvezan je svaku odluku obrazložiti, što uključuje obrazloženje o razlozima za isključenje ili neispunjavanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta, odnosno za odbijanje zahtjeva za sudjelovanje te razloge za odbijanje ponude, uključujući razloge o nepostojanju jednakovrijednosti ili neispunjavanju izvedbenih i funkcionalnih zahtjeva za ponuđenu robu, radove ili usluge, ime ili naziv odabranog ponuditelja te informacije o svojstvima i prednostima odabrane ponude, ili razloge za poništenje postupka.

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.

Člankom 24. stavkom 6. Zakona o gradnji propisano je da nadzorni inženjer odnosno glavni nadzorni inženjer ne može biti zaposlenik pravne osobe koja je izvođač ili je zaposlenik osobe koja je povezana s izvođačem na način da nije osigurana samostalnost u obavljanju stručnog nadzora na istoj građevini odnosno radovima nad kojima treba provoditi stručni nadzor.

Primjenom mjerodavnog prava na utvrđeno činjenično stanje ovo tijelo je ocijenilo žalbeni navod žalitelja kao osnovan, budući da je žalitelj s uspjehom osporio razloge odbijanja navedene u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, koji je prilog pobijanoj Odluci. Naime, kako i proizlazi iz utvrđenog činjeničnog stanja, naručitelj odluku o odbijanju ponude žalitelja temelji na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju. Naime, netočna su utvrđenja iz Zapisnika da je „ponuditelj Trames d.o.o. (MBS: 060374031) pod stopostotnim vlasništvom i upravljanjem Marka Balije (jedini osnivač i član uprave), koji je ujedno i direktor/zakonski zastupnik trgovačkog društva Thrust d.o.o. (MBS: 080877577), ugovorenog izvršitelja usluge stručnog nadzora na istoj građevini.“ Također, a kako pravilno ukazuje žalitelj, iz članka 36. stavka 1. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje ne proizlazi da bi se navedeno ograničenje u svakom slučaju imalo primjenjivati i kada su u pitanju vlasnički povezane pravne osobe.

Međutim, a suprotno navodima žalitelja, valja istaknuti da bez obzira na ispunjavanje svih uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi, naručitelj ima pravo

odbiti ponudu ponuditelja ukoliko ocjeni, a sukladno članku 259. stavku 2. ZJN 2016, da gospodarski subjekt nema potrebnu stručnu sposobnost jer ima sukobljene interese koji mogu negativno utjecati na izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Međutim, ako naručitelj utvrdi postojanje sukobljenih interesa navedeno mora obrazložiti na valjani način u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, kako bi potencijalnom žalitelju omogućio ostvarivanje učinkovite pravne zaštite, a što u konkretnom predmetu nije slučaj, zbog čega ovo tijelo ne može ocijeniti kao zakonitom pobijanu Odluku.

Stoga ovo tijelo vraća predmet naručitelju na ponovljeni pregled i ocjenu ponuda, pri čemu se ukazuje na sljedeće. Člankom 259. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da se smatra 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. Citirana odredba smještena je u Dio II., Glavu III., Poglavlje 4., Odjeljak B. ZJN 2016 kojim su regulirani kriteriji za odabir gospodarskog subjekta (uvjeti sposobnosti) i prenesena je u ZJN 2016 iz Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. veljače 2014. Odredba članka 58. stavka 4. pod 2. navedene Direktive glasi: „... Javni naručitelj može pretpostaviti da neki gospodarski subjekt nema potrebnu stručnu sposobnost ako je taj javni naručitelj odredio da je gospodarski subjekt u sukobu interesa što može negativno utjecati na izvršenje ugovora". Proizlazi da naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda može ocijeniti da ponuditelj, iako je udovoljio kriterijima za kvalitativni odabir ponude, ipak nema stručnu sposobnost, ukoliko utvrdi da ima sukobljene interese koji, k tome, mogu negativno utjecati na izvršenje ugovora koji bi se tek imao sklopiti, radi kojeg cilja je postupak javne nabave i pokrenut. Važno je napomenuti da ZJN 2016 ne daje definiciju, kriterije ili parametre što se ima smatrati sukobljenim interesima, odnosno koje su to situacije koje bi obuhvaćale sukobljene interese, a koji bi prema slovu Zakona, morali postojati isključivo na strani ponuditelja. Naime, institut sukobljenih interesa iz članka 259. stavka 2. ZJN 2016 jasno je u Zakonu odvojen od sukoba interesa, koji se eventualno može pojaviti u odnosu naručitelj ponuditelj (pravni institut uređen člancima 75. do 83.). Ovdje se radi o pravnoj presumpciji kojoj je smisao i svrha svojevrsna zaštita interesa naručitelja, jer se tom odredbom (članak 259. stavak 2.) za naručitelja otvara mogućnost intervencije u situacijama kada, na temelju specifičnosti postupaka javne nabave koje provodi, ocijeni da se ne bi mogao pouzdati u uredno izvršenje ugovora o javnoj nabavi od strane određenog gospodarskog subjekta zbog sukobljenih interesa toga gospodarskog subjekta koji mogu negativno utjecati na izvršenje ugovora o javnoj nabavi.

Nadalje, a uvažavajući načelo proporcionalnosti, prilikom donošenja odluke o odbijanu ponude, naručitelj treba provesti individualiziranu ocjenu postojanja sukobljenih interesa, koja se ne može ograničiti samo na ispitivanje vlasničke povezanosti gospodarskih subjekata, već naručitelj treba procijeniti konkretnu mogućnost negativnog utjecaja na uredno izvršenje ugovora, te, u konkretnom slučaju omogućiti gospodarskom subjektu da obrazloži razloge zbog čega, unatoč vlasničkoj povezanosti društava, smatra da ne postoje sukobljeni interesi.

Slijedom svega navedenog, žalbeni navod se ocjenjuje kao osnovan te se predmet vraća naručitelju na ponovljeni pregled i ocjenu ponuda.

Sljedećim žalbenim navodom žalitelj osporava postupak pregleda i odabira ponude, navodeći da je ocjena odabrane ponude provedena suprotno dokumentaciji o

nabavi. Žalitelj navodi da je naručitelj kriterij za odabir ponude, stručno iskustvo, u dokumentaciji o nabavi vezao uz definiciju građevine javne i društvene namjene „sukladno članku 3., stavku 1., podstavku 7. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23)“. Time je ta odredba, kako ju je naručitelj naveo u dokumentaciji o nabavi, postala sastavni dio uvjeta dokumentacije o nabavi, obvezujuća za sve sudionike postupka, uključujući i samog naručitelja. Naručitelj je uz definiciju izrijekom naveo i izmjene i dopune objavljene u Narodnim novinama, broj: 67/23, dakle važeću verziju Zakona o prostornom uređenju, ali je definiciju istodobno smjestio u „članak 3. stavak 1. podstavak 7.“, na mjesto na kojem se ona u toj, od naručitelja točno navedenoj važećoj verziji zakona više ne nalazi. Naručitelj je, dakle, pred sobom imao i točno označio važeći zakon, a potom se pozvao na članak iz njegove ranije, nevažeće verzije. Nije riječ o dvojbi koji je zakon mjerodavan jer je taj zakon bio na snazi već pri objavi dokumentacije o nabavi, nego o pogrešnom navođenju odredbe unutar zakona koji je naručitelj sam ispravno identificirao. Prilikom bodovanja odabrane ponude, naručitelj tri reference odbija pozivom na „članak 19. stavak 1. točku 11. Zakona o prostornom uređenju“; dakle na različitu odredbu zakona, koju dokumentacija o nabavi uopće ne spominje. Tako naručitelj u istom postupku barata s dvije različite odredbe istoga zakona za isti pojam: jednom u kriteriju iz dokumentacije o nabavi (čl. 3. st. 1. podstavak 7.), a drugom pri ocjeni ponuda (čl. 19. st. 1. t. 11.). ZJN 2016 ne prepoznaje pravo naručitelja da ispravlja pogreške u dokumentaciji o nabavi u fazi provedbe postupka pregleda i ocjene ponuda. Naručitelj je dokumentaciju o nabavi, pa tako i kriterij za odabir ponude, mogao izmijeniti isključivo do isteka roka za dostavu ponuda, i to izmjenom dokumentacije o nabavi objavljenom na propisani način. Nakon otvaranja ponuda kriterij za odabir ponude više se ne može mijenjati te se ponude ocjenjuju isključivo prema kriteriju onako kako je u dokumentaciji o nabavi propisan, a ne prema odredbi koju naručitelj naknadno smatra ispravnom. Ocijenivši odabranu ponudu prema odredbi koju dokumentacija o nabavi ne sadrži, naručitelj je nakon otvaranja ponuda izmijenio vlastiti kriterij za odabir ponude, što je nedopušteno, te je i u ovom dijelu postupio suprotno dokumentaciji o nabavi i načelima jednakog tretmana i transparentnosti iz članka 4. ZJN 2016.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi kako žalitelj osporava ocjenu referenci odabranog ponuditelja Growth strategies d.o.o., navodeći da se naručitelj prilikom ocjene pozvao na pogrešnu odredbu Zakona o prostornom uređenju, odnosno na članak 19. umjesto na članak 3., u vezi s pojmom zgrade javne i društvene namjene. Naručitelj ističe da je ocjena dostavljenih referenci provedena prema sadržajnim zahtjevima dokumentacije o nabavi kao i da je svrha postavljenog kriterija stručnog iskustva bila utvrditi iskustvo u upravljanju projektima izgradnje zgrada javne i društvene namjene. Za ocjenu ispunjenja predmetnog kriterija odlučno je stoga jesu li usluge na koje se odabrani ponuditelj pozvao prema svojoj stvarnoj prirodi i sadržaju usporedive s uslugama zahtijevanima dokumentacijom o nabavi te odnose li se na građevine koje prema svojoj namjeni odgovaraju postavljenom zahtjevu. Naručitelj je prilikom pregleda i ocjene ponuda dostavljene reference ocjenjivao prema stvarnom predmetu i sadržaju izvršenih usluga te namjeni građevina na koje se one odnose, a ne isključivo prema formalnom pozivanju na broj pojedinog članka zakona. Stoga eventualno pogrešno navođenje broja članka zakona u obrazloženju samo po sebi ne mijenja sadržaj kriterija niti činjeničnu ocjenu dostavljenih referenci, pod uvjetom da predmetne građevine i izvršene usluge prema svojoj stvarnoj prirodi ispunjavaju zahtjeve dokumentacije o nabavi. Činjenica da prilikom bodovanja nisu uzete u obzir

stambene zgrade proizlazi iz postavljenog zahtjeva da se relevantno iskustvo odnosi na zgrade javne i društvene namjene. Slijedom navedenoga, naručitelj smatra da žalbeni navod kojim se osporava ocjena ponude odabranog ponuditelja nije osnovan.

Uvidom u dokumentaciju o nabavi stavljenu na raspolaganje putem EOJN RH razvidno je u dijelu Kriteriji za odabir ponude, da je kriterij za odabir ponude ekonomski najpovoljnija ponuda koja se utvrđuje na temelju cijene i kvalitete, odnosno stručnog iskustva. Dalje je u odnosu na kriterij za odabir ponude propisano da će naručitelj dodatno bodovati specifično iskustvo stručnjaka koji će biti angažiran na izvršenju ugovora o nabavi, a zadovoljava uvjete za voditelja projekta. Iskustvo definira brojem uredno realiziranih (izvršenih) usluga upravljanja projektom gradnje na građevini javne i društvene namjene, prema definiciji sukladno članku 3. stavku 1. podstavak 7. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23), ukupne investicijske vrijednosti minimalno 2.000.000,00 EUR bez PDV-a, u kojima je stručnjak u svojstvu voditelja projekta gradnje navedenu funkciju obavljao za čitavo vrijeme trajanja projekta. Maksimalni broj bodova koji ponuditelj može dobiti po ovom kriteriju je 20,00 bodova. Za potrebe utvrđivanja broja bodova po kriteriju specifičnog iskustva stručnjaka ponuditelj u ponudi dostavlja Obrazac 1: Izjavu o specifičnom iskustvu stručnjaka.

Uvidom u ponudu odabranog ponuditelja, u dijelu Podaci o numeričkim vrijednostima kriterija za odabir najpovoljnije ponude razvidno je da je odabrani ponuditelj ponudio u odnosu na stručno iskustvo pet i više usluga. Uvidom u Obrazac 1 – Podaci o specifičnom iskustvu stručnjaka, razvidno je da navedeno sedam referenci iz ranije izvršenih ugovora i to: 1. Izgradnja veteranskog centra u Daruvaru, 2. Izgradnja Veteranskog centra u Petrinji, 3. Izgradnja Veteranskog centra u Sinju, 4. Izgradnja Veteranskog centra u Šibeniku te pod referencama broj 5., 6. i 7. navedene su izgradnje stambene zgrade društveno poticane stanogradnje u naselju Španso – Oranice, Zagreb.

Uvidom u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, točka 12. Analiza valjanih ponuda prema kriteriju za odabir ponude razvidno je da je naručitelj utvrdio kako se tri od sedam ponuđenih referenci ne priznaju (reference ponuđene pod brojem 5, 6 i 7) jer ne spadaju u građevine javne i društvene namjene sukladno članku 19. stavku 1. točka 11. Zakona o prostornom uređenju. Također iz Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda proizlazi da je ponuda odabranog ponuditelja po ovom kriteriju ostvarila četrnaest (14) bodova.

Zakonom o prostornom uređenju (Narodne novine, broj: 155/25), članak 19. stavka 1. točka 11. propisano je sljedeće: „građevine javne i društvene namjene su građevine namijenjene obavljanju djelatnosti u području društvenih djelatnosti kao što su odgoj, obrazovanje, prosvjeta, znanost, kultura, sport, zdravstvo i socijalna skrb, radu državnih tijela i organizacija, tijela i organizacija lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i udruga građana i vjerskih zajednica.“

Zakonom o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj: 153/13, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23), koji više nije na snazi, članak 3. stavak 1. podstavak 7. propisano je da su građevine javne i društvene namjene, građevine namijenjene obavljanju djelatnosti u području društvenih djelatnosti (odgoja, obrazovanja, prosvjete, znanosti, kulture, sporta, zdravstva i socijalne skrbi), radu državnih tijela i

organizacija, tijela i organizacija lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i udruga građana i vjerskih zajednica.

Ocjenjujući osnovanost žalbenog navoda ovo tijelo polazi od utvrđenog činjeničnog stanja i odredbi članka 285. i članka 403. stavak ZJN 2016.

Odredbom članka 285. stavak 1. ZJN 2016 propisano je da kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje dok je stavkom 3. članka 285. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj mora odrediti kriterije za odabir ponude na način koji mu omogućava učinkovit pregled i ocjenu ponuda te provjeru informacija dostavljenih od ponuditelja, a u slučaju dvojbe, mora učinkovito provjeriti točnost dostavljenih podataka i dokaza u ponudi. Dakle, iz utvrđenog činjeničnog stanja proizlazi da je naručitelj kao jedan od kriterija za ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude propisao stručno iskustvo stručnjaka. U odnosu na stručno iskustvo, naručitelj je predvidio da će se bodovati specifično iskustvo stručnjaka koji će biti angažiran na izvršenju ugovora o nabavi, a zadovoljava uvjete za voditelja projekta. Iskustvo definira brojem uredno realiziranih (izvršenih) usluga upravljanja projektom gradnje na građevini javne i društvene namjene, prema definiciji, sukladno članku 3. stavku 1. podstavak 7. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj: 153/13, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23), ukupne investicijske vrijednosti minimalno 2.000.000,00 EUR bez PDV-a, u kojima je stručnjak u svojstvu voditelja projekta gradnje navedenu funkciju obavljao za čitavo vrijeme trajanja projekta. Naručitelj se u ovom dijelu, Kriteriji za odabir ENP pozvao na članak 3. stavak 1. podstavak 7. Zakona o prostornom uređenju koji u vrijeme provedbe postupka javne nabave, odnosno pregleda i ocjene ponude nije bio na snazi, dok se u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda pozvao na članak 19. stavak 1. točka 11. Zakona o prostornom uređenju. Međutim, a suprotno navodima žalitelja, navedena okolnost, sama po sebi, nije od utjecaja na zakonitost provedenog postupka pregleda i ocjene ponude. Naime, žalitelj osim isticanja različitih brojeva članaka u dokumentaciji o nabavi i Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, u žalbi ne tvrdi niti dokazuje da je naručitelj pogrešno dodijelio bodove ponudi odabranog ponuditelja, odnosno niti tvrdi niti dokazuje da reference navedene u ponudi odabranog ponuditelja ne bi bile građevine javne ili društvene namjene kako su definirane dokumentacijom o nabavi. Slijedom navedenog, žalbeni navod je ocjenjen kao neosnovan.

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 4. ZJN 2016, poništava se odluka o odabiru, kako je i odlučeno u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 eura. Članak 431. stavak 2. ZJN 2016. propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stavak 3. tog članka propisuje da je stranka, na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. S obzirom na to da je žalbeni zahtjev kojim je traženo poništenje odluke o odabiru osnovan, osnovan je i žaliteljev zahtjev za

naknadom troškova žalbenog postupka. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 2. izreke 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

DANIJELA ANTOLKOVIĆ
HR-82400519814

Elektronički potpisano: 23.11.2026T12:47:13 (UTC:2026-11-23T11:47:13Z)
Provjera: https://epotpis.rdd.hr/provjera
Broj zapisa: d53de192-5ea8-4f39-b567-01b36c8e01e0

