



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

Poslovni broj: UsII-102/20-6

REPUBLIKA HRVATSKA  
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A  
I  
R J E Š E N J E

Primljeno:	22-07-2020	
Prilog	Neposredno	Postom
Klasa:	UP/II-034-02/19-01/1192	
Ur. broj:	383-01/20-13	

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja: 1. Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka, Ivana Filipovića 4, zastupan po opunomoćenici Jasminki Hodžić, odvjetnici iz Rijeke, Ante Starčevića 6/II; 2. Fact savjetovanje d.o.o. Zagreb, Radnička cesta 45, kojeg zastupaju opunomoćenici Tomislav Orehovec, Irena Vinter Gregorić, Krešimir Kiš, Martina Šimunović Lcpoša, Ksenija Grejić Dolenc i Valentina Bagarić, odvjetnici iz Orehovec, Vinter, Kiš, Šimunović, Odvjetničko društvo d.o.o. Zagreb, Smičiklasova 18, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba: 1. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Zagreb, Miramarska cesta 22 i 2. Zajednice ponuditelja (Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb, Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2 i Institut za javne financije, Zagreb, Smičiklasova 21), radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 4. lipnja 2020.

presudio je

I.Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja pod 2. Fact savjetovanje d.o.o. Zagreb za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-034-02/19-01/1192, urbroj: 354-01/20-8 od 29. siječnja 2020. godine.

II.Odbija se zahtjev tužitelja Fact savjetovanje d.o.o. za naknadom troškova upravnog spora.

riješio je

I. Tužba tužitelja pod 1. Ekonomskog fakulteta u Rijeci odbacuje se kao nedopuštena.

II. Odbija se prijedlog tužitelja Ekonomskog fakulteta u Rijeci za odgovnim učinkom tužbe.

III. Odbija se zahtjev tužitelja Ekonomskog fakulteta u Rijeci za naknadu troška odgovora na tužbu tužitelja Fact savjetovanje d.o.o.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, pod točkom I. izreke, poništena je Odluka o odabiru naručitelja (Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Zagreb), klasa: 406-01/18-01/88, urbroj: 538-02-3-1/297-19-84 od 12. prosinca 2019. godine, po žalbi Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (ovdje tužitelja pod 1.), u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S OF2-0011062, predmet nabave: usluga evaluacija kvalitete upravljanja lokalnih samouprava u funkciji jačanja apsorpcijskog kapaciteta za korištenje fondova EU, naručitelja Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Pod točkom II. izreke odbijene su žalbe žalitelja Projekt jednako razvoj d.o.o., Zagreb i Fact savjetovanje d.o.o., Zagreb kao neosnovane. Pod točkom III. izreke naloženo je naručitelju da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama tuženika nadoknadi žalitelju Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci troškove žalbenog postupka u iznosu od 25.781,25 kn, dok se u preostalom dijelu zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka odbija kao neosnovan. Pod točkom IV. izreke rješenja odbijaju se zahtjevi žalitelja Projekt jednako razvoj d.o.o., Zagreb i Fact savjetovanje d.o.o., Zagreb za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovani.

Protiv osporenog rješenja tuženika tužbe su zasebno podnijeli tužitelj pod 1. Ekonomski fakultet u Rijeci koja tužba je zaprimljena kod ovoga Suda pod posl.br.: UsII-102/20 i tužitelj pod 2. Fact savjetovanje d.o.o. koja je zaprimljena kod ovoga Suda pod posl.br.: UsII-120/20, te je stoga ovaj Sud radi donošenja jedne odluke s obzirom da se radi o tužbama protiv istog rješenja spojio predmete.

Tužbeni zahtjev tužitelja pod 1. Ekonomskog fakulteta u Rijeci se ne navode zbog načina na koji je u odnosu na istog riješena ova upravna stvar.

Tužitelj pod 2. Fact savjetovanje d.o.o. podnosi tužbu iz svih zakonom propisanih razloga u bitnom ističući da osporeno rješenje tuženika nema obrazloženje kakvo bi trebalo imati u smislu članka 425. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, da se tuženik nije očitovao o žalbenim navodima, da u postupku sudjeluje Institut čiji je rad financiran proračunskim sredstvima pozivajući se pri tom na odredbu članka 6. Statuta Instituta te mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja prema kojem Institutu trebaju dostaviti dokaz o tome da su računovodstveno razdvojili tržišne i netržišne aktivnosti kao i njihove troškove i financije, o čemu da odabrani – Zajednica ponuditelja (Institut za razvoj međunarodne odnose Zagreb i Institut za javne financije, dalje: Zajednica ponuditelja) o tome nije dostavila nikakav dokaz. Smatra da javni naručitelj nije postupio u smislu članka 293. Zakona o javnoj nabavi, te da od navedenih gospodarskih subjekata nije zatražio dopunu/razjašnjenje informacije već da su sami iz životopisa odabranog ponuditelja izveli zaključak koji se od stručnjaka prijavljuje na koje radno mjesto, dok je od tužitelja zatražio upotpunjavanje ponude na način da se životopis za Vidu Ferlin dostavi u Europass formatu što je tužitelj i dostavio, a naručitelj prihvatio. Međutim, naručitelj nije prihvatio dodavanje novog projekta u životopis smatrajući da bi isto dovelo do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir. Ističe da ne bi nikakvo dodavanje novog projekta u životopis dovelo do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude kada je naručitelj istodobno od odabranog ponuditelja zatražio dopunu ponude u dijelu „količinski dio“ kojom dopunom je odabrani ponuditelj naveo kako količinski udio Instituta za razvoj za međunarodne odnose iznosi 95%, a Institut za javne financije 5% što naručitelj nije smatrao pregovaranjem. Tuženik se u svom obrazloženju kratko poziva na odredbu članka 404. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, iako naručitelj u ponovljenom postupku javne nabave nije postupio u skladu s člankom 293. Zakona o javnoj nabavi, pa je tužitelj stoga bio primoran istaknuti takvu povredu svoje žalbe. Tužitelj ističe da je njegova ponuda u postupku javne nabave bila najniža i iznosila 2.340.000,00 kn ili 2925.000,00 kn s PDV-om, pa stoga nije u konkretnom slučaju postupljeno u skladu s člankom 284. Zakona o javnoj nabavi odnosno da

nisu pravilno vrednovani svi kriteriji navedeni u Dokumentaciji o nabavi, a kod pregleda i ocjene ponude priložene reference javni naručitelj je ponovno zanemario pri čemu ističe kako sve reference za ključnog stručnjaka 1., ključnog stručnjaka 5. i voditelja projekta predstavljaju širi i sveobuhvatniji okvir od onog što je priznavano drugima prilikom ocjene slijedom čega je tužitelj oštećen pri bodovanju ključnih stručnjaka i uskraćen za najmanje 29 bodova, a time bi dospio u sam vrh ponuditelja. Smatra da ukoliko je reference tužitelja na bilo koji način trebalo dodatno pojasniti naručitelj je sukladno članku 263. stavak 2. ili 264. Zakona o javnoj nabavi bio ovlašten i dužan zatražiti pojašnjenje istih ili provjeriti njihovu točnost. To poglavlje odnosi se na točku 16. Uvjeti tehničke i stručne sposobnosti i njihove minimalne razine pojašnjavajući precizno u odnosu na svakog ponuditelja zasebno u odnosu na ključnog stručnjaka 1. ključnog stručnjaka 5. i voditelja projekta. Predlaže, a nakon održane usmene rasprave usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti rješenje tuženika i naložiti istom naknaditi troškove postupka uvećane za zakonske zatezne kamate.

Tuženik se očitovao o tužbi tužitelja pod 1. Ekonomskog fakulteta, Sveučilišta u Rijeci predlažući tužbu istog odbaciti pri čemu se pozvao na izražena shvaćanja u nizu presuda ovog Suda između ostalog poslovnog broja: UsII-116/19 od 13. ožujka 2019.; UsII-557/19 od 19. prosinca 2019. itd. Ističe da niti prijedlog ovog tužitelja za određivanje odgovornog učinka tužbe nije osnovan, jer za to nisu kumulativno ispunjenje pretpostavke iz članka 26. stavak 2. ZUS-a tužitelj nije dokazao eventualnu štetu koja bi se teško mogla popraviti niti je dostavio bilo kakve dokaze da trpi štetu koja se ne bi mogla nadoknaditi.

Tuženik se također očitovao i o tužbi tužitelja 2. Fact savjetovanje d.o.o. Zagreb u kom očitovanju se iscrpno očituje o svim navodima tužbe ovog tužitelja vezano za sudjelovanje Instituta, odnosno Zajednice ponuditelja, o zanemarivanju upute tuženika iz prethodnog rješenja, primjeni odredbi članka 293. Zakona o javnoj nabavi kao i članka 104. stavak 3. istog Zakona te konačno o izboru ključnih stručnjaka 1. i 5. i voditelja postupka odnosno voditelja projekta. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Odgovor na tužbu tužitelja pod 2. dostavio je i tužitelj pod 1. Ekonomski fakultet u Rijeci u bitnom ističući da nije jasno pozivanje tužitelja pod 2. na mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja napominjući da dokumentacija o nabavi ne sadrži uvjet prema kojemu postupku mogu sudjelovati samo privatna trgovačka društva u vlasništvu fizičkih osoba odnosno ne sadrži uvjet prema kojemu postupku ne mogu sudjelovati ponuditelji koji se financiraju iz Državnog proračuna. Osim toga tužitelj se i sam mogao osloniti na sposobnosti stručnjaka iz privatnog i javnog sektora, profesora, doktora, akademika, bilo koga tko udovoljava uvjetima navedenim u Dokumentaciji o nabavi. Sva pravila su unaprijed bila poznata i za sve ponuditelje, unaprijed se znalo koji su kriteriji za odabir pa se u skladu s naprijed navedenim kriterijima iz DON-a trebala i pripremiti ponuda. Predlaže odbiti tužbu tužitelja uz priznavanje zatraženog troška sastava odgovora na tužbu s pripadajućim PDV-om u iznosu od 3.125,00 kn.

Zainteresirane osobe: naručitelj Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije i Zajednica ponuditelja (Institut za razvoj i međunarodne odnose Zagreb i Institut za javne financije Zagreb) nisu dostavili odgovor na tužbu iako je dostava poziva istim uredno iskazana.

Sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., dalje: ZUS) odgovori na tužbu tuženika i tužitelja 1. dostavljeni su tužiteljima.

Tužbeni zahtjev tužitelja Fact savjetovanje d.o.o. nije osnovan.

Tužba tužitelja Ekonomskog fakulteta iz Rijeke nije dopuštena.

Sud nije mogao prihvatiti prijedlog tužitelja 2. Fact savjetovanje d.o.o. za održavanje rasprave s obzirom na zakonom propisan kratak rok za rješenje ove upravne stvari.

Iz podataka spisa predmeta dostavljenog Sudu i obrazloženja osporenog rješenja tuženika razvidno je da je u konkretnom slučaju naručitelj Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije objavilo dana 28. ožujka 2019. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv za nadmetanje s Dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, br. objave: 2019/S OF2-0011062, predmet nabave: usluga evaluacija kvalitete upravljanja lokalnih samouprava u funkciji jačanja apsorpcijskog kapaciteta za korištenje fondova EU. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, po kriterijima cijene ponude, u omjeru 35% te kriterija ključnih stručnjaka u omjeru 65%. Ovdje osporavana odluka naručitelja o odabiru Zajednice ponuditelja kao najpovoljnije ponude klasa: 406-01/18-01/88, urbroj: 538-02-3-1/297-19-84 od 12. prosinca 2019. godine donesena je u ponovnom postupku nakon što je tuženik prethodno poništavao odluku naručitelja o odabiru (odluka tuženika od 5. studenoga 2019. godine po žalbama ovdje tužitelja 1. i 2. i Projekt jednako razvoj d.o.o. Zagreb).

U ovom ponovnom postupku pregleda ocjene ponuda naručitelj je ponovno izabrao kao najpovoljniju ponudu ponudu Zajednice ponuditelja.

Žalbeni navodi tužitelja 2. Fact savjetovanje d.o.o. odnosi se kako to pravilno tuženik utvrđuje na postupanje naručitelja tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda u dijelu bodovanja njihovih ponuda u sklopu kriterija za odabir ponude, te prigovaraju ocjenu naručitelja u dijelu nepriznavanja referenci koje je tužitelj dostavio u životopisima svojim predloženih ključnih stručnjaka, ključnog stručnjaka 1. i 5. i voditelja projekta.

U vezi istaknutih prigovora tužitelja treba reći da je Dokumentacijom o nabavi pod točkom 26. „kriteriji za odabir ponude te relativnih ponder kriterija“ propisano da je kriterij za odabir ponude ekonomski najpovoljnija ponuda sa kriterijima cijene, u omjeru 35% te iskustva stručnjaka u omjeru od 65%, koje iskustvo stručnjaka se dokazuje jasno istaknutim referencama sa informacijama potrebnim u životopisu tih ključnih stručnjaka koji životopisi moraju biti u Europass formatu te su propisani uvjeti za način bodovanja traženog iskustva za svakog od traženih stručnjaka, dakle za ključnog stručnjaka 1. – stručnjaka za kvalitetu upravljanja, ključnog stručnjaka 5. – stručnjaka za javne financije i proračunsko računovodstvo, te voditelja projekta, pri čemu je naknadno izdano pojašnjenje vezano za bodovanje kriterija ključnog stručnjaka pod 1. da će se vrednovati projekti koji se odnose na unapređenje ili ocjenu kvalitete upravljanja na lokalnim razinama pri čemu se podrazumijeva kvaliteta sustava upravljanja odnosno razina uspješnosti i učinkovitosti obavljanja funkcije za koje je nadležna lokalna samouprava, te će se vrednovati svi oni projekti kojima se ocjenjuje kvaliteta upravljanja u svim onim područjima koje su u nadležnosti lokalne razine i u kojima je učinkovitost upravljanja presudna u kontekstu utjecaja na lokalne razvojne pokazatelje te opću razinu konkurentnosti i lokalnih samouprava (područja navedena u poglavlju 1.3. upisa posla). Isto tako je pojašnjeno da se neće vrednovati evaluacija programa i projekata koji nisu vezani za unapređenje ili ocjenu kvalitete sustava upravljanja na lokalnoj razini pri čemu je naručitelj lokalnu razinu definirao kao općine i gradove. Također je pojašnjeno da se neće vrednovati projekti pružanja usluga pravnim osobama s javnim ovlastima na lokalnoj razini.

Tuženik je u cijelosti prihvatio kao ispravno bodovanje stručnjaka 1. i 5. i voditelja projekta iz ponude tužitelja pod 2. kao i zakonitost postupka ocjenjivanja i pregleda ponude u odnosu na ovog tužitelja pri čemu je tuženik istakao i prihvatio ocjenu naručitelja vezano za ključnog stručnjaka 1. da projekt ne uključuje izradu strategije lokalnog, ekonomskog ili ukupnog razvoja na lokalnoj razini slijedom čega nije prihvaćen. Nadalje, a u odnosu na ključnog stručnjaka 5. također je prihvatio ocjenu naručitelja da ne vrednuje projekt vezan uz

poslovanje i funkcioniranje pojedinačnog poslovnog subjekta a projekt da ne obuhvaća s obzirom da se odnosi na poslovanje i funkcioniranje pojedinačnog poslovnog subjekta.

Tuženik ocjenjuje da je naručitelj u ponovnom postupku pregleda i ocjene ponuda postupio u skladu s ranijim rješenjem tuženika te da nije prihvatljiv projekt za koji je ranijim rješenjem ocijenjeno da je u njima stručnjak imao ulogu zaposlenika regulatornog tijela za pitanje javnoprivatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj, što je nespojivo s uvjetima i Dokumentacijom o nabavi.

Glede prigovora u žalbi istaknutih od tužitelja pod 2. da je naručitelj nepriznavanjem referenci za voditelja projekta oštetio ga za maksimalnih 9 bodova te da je naručitelj propustio postupiti u skladu s odredbom članka 293. Zakona o javnoj nabavi tražiti pojašnjenje nejasnih informacija iz ponude, tuženik se pravilno pozvao na odredbu članka 404. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi prema kojoj odredbi ukoliko je žalitelj te žalbene navode istaknuo u žalbi povodom koje je žalbeno tijelo već donijelo rješenje (ovdje rješenje tuženika klasa: UP/II-034-02/19-01/858, urbroj: 354-01/19-8) koje žalbene navode je ocijenio, tuženik nije ovlašten o tim činjenicama odlučivati u ovom žalbenom postupku.

Nadalje, treba reći da se je tuženik iscrpno i u odgovoru na tužbu ovog tužitelja očitovao na sve prigovore istaknute u tužbi.

Ovaj Sud u cijelosti prihvaća shvaćanje tuženika u pogledu prava sudjelovanja Zajednice ponuditelja, odnosno Instituta za razvoj i međunarodne odnose i Instituta za javne financije u postupcima javne nabave s obzirom da u navedenim postupcima može sudjelovati svaki gospodarski subjekt koji ima pravni interes za dodjelu ugovora o javnoj nabavi, pri čemu niti po ocjeni ovog Suda nije sporno da Zajednica ponuditelja u smislu odredbe članka 3.8. Zakona o javnoj nabavi predstavlja gospodarski subjekt.

S obzirom da iz obrazloženja tuženika proizlazi kako je o navodima tužitelja u pogledu referenci za voditelja projekta i primjeni odredbe članka 293. Zakona o javnoj nabavi tuženik već odlučivao u svom prethodnom rješenju ovaj prigovor tužitelja se ocjenjuje neosnovanim u smislu odredbe članka 404. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, jer je isto pitanje bilo predmetom prethodne žalbe u istom postupku javne nabave.

Vezano za prigovore tužitelja o primjeni odredbe članka 263. i 264. stavak 4. Zakona o javnoj nabavi treba reći da navedena odredba članka Zakona propisuje mogućnost ali ne i obvezu da u slučaju sumnje u istinitost podataka dostavljenih od strane gospodarskog subjekta provjeri dostavljene podatke kod izdavanja dokumenata nadležnog tijela ili treće strane koja ima saznanja o relativnim činjenicama.

Naposljetku u vezi prigovora tužitelja da je naručitelj zatražio od istog upotpunjavanje ponude na način da se životopis za Vidu Ferlin dostavi u Europass formatu, tužitelj da je istu dostavio naručitelju kojeg je naručitelj prihvatio, međutim da naručitelj nije prihvatio dodavanje novog projekta u životopis smatrajući da bi isto dovelo do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude, ovaj Sud ocjenjuje pravilnim shvaćanje naručitelja budući da je tužitelj pozvan dostaviti već priloženoj Dokumentaciji o nabavi životopis za Vidu Ferlin u potrebnom i propisanom formatu, što znači da je životopis trebao biti identičan, ali u navedenom formatu. Stoga i po ocjeni ovog Suda dodavanje novog projekta u životopis bi na neki način dovelo do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude.

S obzirom na sve navedeno i utvrđeno ovaj Sud ocjenjuje da je tuženik osporenim rješenjem pravilno poništio odluku o odabiru naručitelja po žalbi tužitelja pod 1. čime se postupak vraća naručitelju na ponovni pregled i ocjenu ponuda i donošenje nove odluke o odabiru pri čemu je naručitelj obavezan pridržavati se pravnog shvaćanja i primjedbi tuženika i suda.

Obzirom na način kako je riješen tužbeni zahtjev tužitelja pod 1., odnosno kako je tužba istog odbačena, to nije bilo zakonske osnove za postupanje po prijedlogu ovog tužitelja za odgovnim učinkom tužbe niti priznavanjem troškova upravnog spora u smislu odredbe članka 26. stavak 2. i članka 79. Zakona o upravnim sporovima.

Naime, tužba tužitelja pod 1. Ekonomskog fakulteta u Rijeci nije dopuštena u smislu odredbe članka 30. stavak 1. točka 2. ZUS-a kojim je propisano da će sud rješenjem odbaciti tužbu jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi da se pojedinačnom odlukom postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u prava ili pravni interes tužitelja.

Kako je to već naprijed izloženo proizlazi da je tužitelj pod 1. Ekonomski fakultet žalbom pobijao odluku o odabiru naručitelja klasa: 406-01/18-01/88, urbroj: 538-02-3-1/297-19-84 od 12. prosinca 2019. godine, kojom odlukom je naručitelj odabrao kao najpovoljniju ponudu ponudu Zajednice ponuditelja. Osporenim rješenjem tuženika je žalba tužitelja pod 1. usvojena i upravo po žalbi ovog tužitelja poništena citirana odluka naručitelja o odabiru pa stoga u konkretnom slučaju se osporena odluka tuženika ne dira u prava i pravni interes ovog tužitelja. Ovakvo pravno shvaćanje ovaj Sud je zauzeo već u nizu svojih odluka (npr. UsII-146/19, UsII-116/19, UsII-480/19 itd.) na koje osnovano upire i tuženik.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 57. stavak 1. i 79. stavak 6. ZUS-a odlučiti kao u izreci presude, a na temelju odredbe članka 30. stavak 1. točka 2., 79. i 26. stavak 2. istog Zakona kao u izreci rješenja.

U Zagrebu, 4. lipnja 2020.

Predsjednica vijeća  
Mirjana Čačić, v.r.

Za točnost otpavka – ovlaštenu službenicu



Tanja Nemčić