



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

Poslovni broj: UsII-205/22-6

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senka Orlić-Zaninović i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ceste Zadarske županije d.o.o., Zadar, Franka Lisice 77, kojeg zastupa opunomoćenik Tonči Ravlić, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Ravlić & partneri d.o.o., Zagreb, Gundulićeva ulica 31, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Županijske uprave za ceste Zadarske županije, Zadar, Zrinsko-Frankopanska ulica 10/2, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj dana 16. prosinca 2022.

p r e s u d i o j e

- I Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, klasa: UP/II-034-02/22-01/614, urbroj: 354-02/4-22-10 od 10. listopada 2022.
- II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja izjavljena u odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave male vrijednosti, broj objave: 2022/S OF2-0033180, predmet nabave: nabava i isporuka soli za posipanje županijskih i lokalnih cesta na području Zadarske županije, naručitelja Županijske uprave za ceste Zadarske županije, ovdje zainteresirana osoba (dalje u tekstu: naručitelj). Ujedno je osporenim rješenjem odbijen zahtjev tužitelja za naknadom troška žalbenog postupka kao neosnovan.
2. Tužitelj tužbom osporava zakonitost pobijanog rješenja u cijelosti zbog pogrešne primjene materijalnog prava, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te pogrešne primjene pravila postupka. U žalbenim razlozima, u bitnom, ponavlja da je u opsežnoj žalbi protiv dokumentacije o nabavi (dalje u tekstu: DON) isticao povredu Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj 120/16. i 114/22. – dalje u tekstu: ZJN), i to u odnosu na članak 4. i članak 200. stavak 1. ZJN-a. Citira odredbu točke 2.5. DON-a, prema kojoj u cijenu stavke mora biti uračunat i prijevoz

soli na mjesto isporuke, kao i točku 2.6. DON-a, prema kojoj su mjesta isporuke skladišta soli na lokacijama Gračac i Murvica, s tim da naručitelj tijekom trajanja ugovora može mijenjati mjesta isporuke unutar Zadarske županije ukoliko se za to ukaže potreba, nakon čega zaključuje kako je, u opisanom dijelu, DON protivna odredbi članka 200. stavka 1. i 2. ZJN-a, jer je ista neprecizna i nejasna te se njome ne može odrediti izračun cijene bez preuzimanja neuobičajenih rizika na strani ponuditelja. Nastavno tužitelj u tužbi iznosi detaljno razloge zbog kojih je s tim u vezi tuženik odbio žalbu, smatrajući stavove tuženika arbitrarnim, nezakonitim i protivnim zdravom razumu. Pritom upire na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske (odluka broj: U-III-357/2016 od 1. veljače 2018.), prema kojoj svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici jer bi u protivnom moglo imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Mišljenja je, kao što je to isticao i u žalbi, da iz DON-a nije razvidno (niti okvirno) koliko puta će se naručitelju ukazati potreba da mjesto isporuke bude bilo koje mjesto na području Zadarske županije, unatoč činjenici što prijevoz soli mora biti ukalkuliran u cijenu. Pritom napominje da "ograničeno područje" Zadarske županije obuhvaća i otoke pa, s ovako postavljenom DON, tužitelj preuzima na sebe rizik da izradi ponudu iskazujući nerealnu cijenu odnosno uopće nije u mogućnosti podnijeti konkurentnu i usporedivu ponudu, a što ukazuje da DON nije propisana sukladno odredbi članka 200. ZJN-a. Vezano na izloženo, tužitelj ukazuje na praksu tuženika iz rješenja, klasa: UP/II-034-02/18-01/359 od 4. lipnja 2018. i klasa: UP/II-034-02/22-01/407 od 29. lipnja 2022., te smatra nejasnim stav tuženika koji ističe da sporna odredba DON-a (o mijenjanju mjesta isporuke) činjenično ne korespondira odredbama DON-a iz navedenih rješenja. Naime, u prvom rješenju DON je ocijenjena protivnom članku 200. ZJN-a iz razloga jer ostaje nepoznatom činjenica da li će ponuditelj u svojoj ponudi morati ponuditi izgradnju pristupnog puta ili ne, kakvim određenjem se ne omogućava izračun cijene ponude bez preuzimanja neuobičajenih rizika, dok je u drugom slučaju DON ocijenjena protivnom istoj zakonskoj odredbi iz razloga propisivanja obveze sudjelovanja stručnjaka na neodređenom broju sastanaka u prostorijama naručitelja, što dovodi do situacije da ponuditelji koji raspolažu sa stručnjacima izvan mjesta izvršenja ugovora nemaju dovoljno informacija temeljem kojih bi mogli izračunati trošak dolazaka stručnjaka na sastanke na kojima je i njihovo prisustvo obvezno. Stoga stavove iznesene u osporenom rješenju, a vezano za to da DON nije suprotan članku 200. ZJN-a, tužitelj drži neosnovanim i protivnim ranije navedenim pravnim stavovima iz citiranih rješenja tuženika. S obzirom na navedeno, tužitelj smatra da je riječ o pitanjima (suprotna praksa tuženika i povreda članka 200. ZJN-a) koja je potrebno raspraviti i na javnoj raspravi pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske te izričito predlaže i zahtijeva održavanje rasprave. Nadalje, tužitelj ističe da je već u žalbi ukazao na okolnosti temeljem kojih smatra da je DON nezakonita jer je suprotna prije provedenoj i okončanoj nabavi, u kojoj je naručitelj dana 24. prosinca 2021. donio odluku o odabiru u postupku javne nabave: Redovito održavanje i zaštita županijskih i lokalnih cesta na području Zadarske županije, a što nastavno u tužbi detaljno opisuje, osobito u odnosu na (po tada odabranom ponuditelju dostavljena) mjesta spremišta: Murvica, Rovanjska, Pridraga, Benkovac i Biograd. Smatra nejasnim zašto i temeljem kojih naknadnih saznanja i spoznaja naručitelj kao mjesto isporuke uz Murvicu sada navodi i Gračac (pa i cjelokupno područje Zadarske županije), kada je u prihvaćenom Izvedbenom planu zimske službe u prethodnom postupku javne

nabave kao mjesto gdje će biti uskladišteni sol i tucanik navedena isključivo Donja Murvica, dok se nigdje ne spominje Gračac. Stoga drži arbitrarnim i neosnovanim navod tuženika da tužitelj konkretno i neobrazloženo ne ukazuje kojim dijelom predmetne DON i na koji način se pogoduje, u ranijem postupku javne nabave, odabranoj zajednici ponuditelja. Dodaje da tuženik u osporenom rješenju niti jednom riječju ne spominje navode tužitelja na naručiteljev odgovor na žalbu (što također ukazuje na arbitrarnost u postupanju i manjkavost obrazloženja osporenog rješenja), a kamoli da bi argumentaciju iz istog očitovanja pokušao valjano obrazložiti, čime je povrijeđeno tužiteljevo pravo na obrazloženu odluku, kao jedno od temeljnih prava na koje se poziva i Ustavni sud Republike Hrvatske u nizu svojih odluka. S obzirom na navedeno, tužitelj predlaže Visokom upravnom sudu da, u sporu pune jurisdikcije, izvede sve predložene dokaze s tim u vezi, posebice iz razloga osporavanja navoda naručitelja da je vezano uz nabavu soli riječ o novonastaloj okolnosti. Nastavno se tužitelj detaljno osvrće na dijelove dokumentacije o nabavi vezane za prethodni postupak javne nabave, predmet koje je redovito održavanje i zaštita županijskih i lokalnih cesta na području Zadarske županije, smatrajući da se naručitelj i izvoditelj moraju držati sklopljenog ugovora tako da je izvoditelj dužan osigurati dodatne količine soli prema cijenama naznačenim u već sklopljenom Okvirnom sporazumu prema pripadajućem Troškovniku. Drži kako sama činjenica da su Hrvatske ceste prestale isporučivati sol naručitelju, ne može biti razlog za raspisivanje javne nabave za nabavu i isporuku soli budući da je isto već predviđeno i regulirano ugovorom između naručitelja i izvoditelja. Iznoseći i druge razloge kojima ukazuje na nepravilnost i nezakonitost predmetne DON, a time i nezakonitost osporenog rješenja tuženika, tužitelj predlaže ovom Sudu zakazati ročište u ovoj pravnoj stvari te, nakon provođenja postupka, poništiti odluku tuženika i predmet vratiti istom tijelu na ponovni postupak, uz podmirenje troškova postupka u cijelosti. Ujedno potražuje naknadu troškova ovog spora u iskazanom iznosu.

3. Tuženik se, u odgovoru na tužbu, protivi tužbenom zahtjevu tužitelja iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja. U bitnom, ponavlja stavove tužitelja vezane za mogućnost izmjene mjesta isporuke soli, koje smatra neosnovanim jer je izračun cijena uvijek popraćen određenim rizikom za ponuditelja, a tužitelj ničim nije dokazao da se u konkretnom slučaju radi o trošku koji bi bitno utjecao na cijenu ponude odnosno nije dokazao da se radi o neuobičajenom riziku, slijedom čega u tom dijelu DON nije suprotan članku 200. stavku 2. ZJN-a. U odnosu na praksu tuženika na koju tužitelj ukazuje u tužbi, tuženik ističe da se ovdje radi o bitno drukčijem činjeničnom stanju te da izraženi stavovi nisu primjenjivi na predmetno činjenično stanje. To stoga što je u tim rješenjima (za razliku od predmetnog postupka) nedvojbeno utvrđeno da se radi o trošku koji bi bitno utjecao na cijenu ponude, radi čega je DON ocijenjena suprotnom članku 200. ZJN-a, jer ne omogućava izračun cijena bez preuzimanja neobičajenih rizika. Pritom tuženik drži da odlučna činjenica za ocjenu da li je DON u konkretnom slučaju sukladna citiranoj zakonskoj odredbi jest rizik za izračun cijene ponude (da li je uobičajen ili neuobičajen) i opsežnost potrebnih predradnji ponuditelja, a ne definiranje apsolutno svih elemenata za izračun cijene ponude, što jasno proizlazi iz osporenog rješenja, radi čega se tuženik protivi prijedlogu tužitelja za održavanjem usmene rasprave. Smatra bespredmetnim navode kojima tužitelj upućuje na raniji postupak javne nabave istog naručitelja, jer je žalba tužitelja izjavljena u odnosu na sadržaj DON-a u konkretnom postupku javne nabave, pa navodi koji se odnose na drugi postupak

javne nabave i dokazi s tim u vezi nisu relevantni za odluku tuženika o zakonitosti DON-a u predmetnom postupku. Naime, sukladno mjerodavnim odredbama ZJN-a, predmet kontrole tuženika jest isključivo onaj postupak javne nabave u povodu kojeg je izjavljena žalba. Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra osporeno rješenje na zakonu utemeljenim, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan.

4. Naručitelj, u odgovoru na tužbu, smatra da je rješenje tuženika osnovano na zakonu te predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan.

5. Odgovori na tužbu tuženika i naručitelja dostavljeni su tužitelju, sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS), koji se na iste nije posebno očitovao do donošenja ove presude.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja time što je odbio njegovu žalbu.

8. Naime, odredbom članka 200. ZJN-a, na povredu koje tužitelj upire u tužbi, propisano je da dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena i izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda (stavak 1.), te da dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja (stavak 2.).

9. Sukladno točki 2.5. DON-a (Troškovnik), sve stavke Troškovnika moraju biti popunjene (stavak 2.), ponuditelj cijenu stavke izračunava kao umnožak količine stavke i jedinične cijene stavke, a jedinične cijene svake stavke i ukupna cijena moraju biti zaokružene na 2 (dvije) decimale (stavak 3.), s tim da u cijenu stavke mora biti uračunat i prijevoz soli na mjesto isporuke (stavak 4.).

10. Prema točki 2.6. DON-a (Mjesto izvršenja ugovora), mjesta isporuke su skladišta soli na lokacijama Gračac i Murvica. Naručitelj tijekom trajanja ugovora može mijenjati mjesta isporuke unutar Zadarske županije ukoliko se za to ukaže potreba.

11. Uvažavajući citirane odredbe, te sadržaj tužiteljeve tužbe i odgovore na tužbu tuženika i naručitelja, kao i dokaze priložene svezu spisa, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnom primjenom mjerodavnih odredaba ZJN-a na koje ukazuje u rješenju, a imajući u vidu sporne odredbe DON-a, osnovano zaključio da DON, ovako kako je propisana točkama 2.5. i 2.6., omogućuje izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja. Ovo zbog toga što svaki ponuditelj može, uz preuzimanje uobičajenog rizika, procijeniti troškove prema postojećim podacima koje je naručitelj DON-om ponuditeljima stavio na raspolaganje. Takva ocjena temelji se na pravilnom tumačenju odredbe članka 200. ZJN-a, koja, i po ocjeni ovoga Suda, ne zahtijeva da dokumentacija o nabavi mora omogućiti ponuditeljima izračun cijene bez preuzimanja ikakvog rizika, već taj rizik ne smije biti neuobičajen niti predradnje ponuditelja opsežne, čemu je u konkretnom slučaju udovoljeno.

12. Pritom je, obrazlažući stajališta istaknuta u osporenom rješenju, tuženik dao detaljnu i jasnu analizu razloga kojima se rukovodio zaključujući da žalbeni navodi tužitelja nisu osnovani, a koje razloge, zbog nepotrebnog ponavljanja, u cijelosti

prihvaća i ovaj Sud, jer su utemeljeni na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba primijenjenog materijalnog prava.

13. Nije pravno odlučno niti pozivanje tužitelja na postupak javne nabave istog naručitelja, okončanog odlukom o odabiru od 24. prosinca 2021., kojom je odabrana ponuda imenovane Zajednice gospodarskih subjekata, u predmetu nabave: "Redovito održavanje i zaštita županijskih i lokalnih cesta na području Zadarske županije", jer se ovdje radi o novom, činjenično i pravno različitom postupku javne nabave, predmet koje je: "Nabava i isporuka soli za posipanje županijskih i lokalnih cesta na području Zadarske županije". Stoga uvjeti propisani dokumentacijom o nabavi u tom (ranijem) postupku javne nabave nisu od utjecaja na ocjenu zakonitosti ovdje osporenog rješenja, na koju okolnost se pravno relevantnim razlozima osvrnuo već i tuženik u rješenju i odgovoru na tužbu.

14. Sud ne nalazi osnovanim niti tužbene navode kojima tužitelj upire na stavove iz rješenja tuženika u drugim postupcima, smatrajući ih protivnim ovdje zauzetim stajalištima, jer, osim što ovaj Sud nije vezan stajalištima iskazanim u drugim rješenjima tuženika, u odlukama na koje ukazuje tužitelj radi se o drukčijoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, kako to argumentiranim razlozima obrazlaže i tuženik u osporenom rješenju.

15. Nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari ni prigovor usmjeren na manjkavost obrazloženja osporenog rješenja zbog toga što tuženik nije uzeo u obzir navode iz tužiteljevog očitovanja na naručiteljev odgovor na žalbu. Ovo iz razloga jer se obveza obrazlaganja odluka ne može shvatiti kao zahtjev za detaljnim odgovorom na svaki navod, već opseg obrazlaganja odluke ovisi o prirodi iste te se utvrđuje prema okolnostima konkretnog slučaja i prirodi stvari, s tim da u obrazloženju moraju biti navedeni jasni i argumentirani razlozi na kojima je donesena odluka utemeljena, čemu je ovdje udovoljeno, jer je u osporenom rješenju tuženik naveo pravno odlučne razloge kojima se rukovodio ocjenjujući zakonitom predmetnu DON u osporenom dijelu.

16. Slijedom izloženog, proizlazi da je osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo obrazložene razloge, sukladno članku 425. stavku 3. ZJN-a, a imajući u vidu da tužitelj i u tužbi ponavlja prigovore navedene u žalbi, to ovaj Sud nije našao osnove rješenje tuženika ocijeniti nezakonitim. Ovo tim više što tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je to rješenje utemeljeno, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku, te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na donošenje drukčije odluke u ovoj stvari.

17. Iz navedenih razloga, ovaj Sud nije ocijenio potrebnim održati raspravu u predmetnom upravnom sporu. Naime, Sud je tijekom ovog spora tužitelju dostavio odgovore na tužbu koje su dali tuženik i naručitelj (koje je tužitelj zaprimio 5. prosinca 2022.), čime mu je omogućio očitovanje na navode iz istih, nakon čega je, u smislu ovlaštenja iz članka 36. točke 4. ZUS-a, predmetni spor riješio bez rasprave s obzirom da u ovoj stvari činjenice nisu sporne te da tužitelj svojim tužbenim navodima osporava u biti samo primjenu prava, osobito u dijelu koji se odnosi na tumačenje i primjenu spornih odredaba DON-a. Kod toga, a uvažavajući propisane specifičnosti postupka javne nabave, Sud nalazi potrebnim dodatno napomenuti da je, ukoliko je smatrao da se ovdje radi o razjašnjenju pravnog pitanja, tužitelj imao

mogućnost već tuženiku predložiti održavanje usmene rasprave temeljem članka 427. ZJN-a, što nije učinio.

18. Na kraju, Sud nalazi neosnovanim zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog upravnog spora jer, prema odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a, stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Kako je tužitelj izgubio predmetni upravni spor, jer je njegov tužbeni zahtjev u cijelosti odbijen, to je valjalo odbiti i zahtjev za naknadu zatraženih troškova.

19. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. ZUS-a, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 16. prosinca 2022.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić

Broj zapisa: **eb316-9363e**

Kontrolni broj: **06cec-bd435-b91dd**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Evelina Čolović Tomić, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.