



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

Poslovni broj: UsII-26/23-8

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i Arme Vagner Popović, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja JADROLINIJA, društvo za linijski pomorski prijevoz putnika i tereta, Riva 16, 51000, Rijeka, Hrvatska, OIB: 38453148181, zastupano po zakonskim zastupnicima predsjedniku uprave Davidu Sopti, Vjekoslavu Doriću i Goranu Frkoviću, članovima uprave te opunomoćenicima Ani Starčević Cuculić, Maši Zbunjak, Ognjenu Koludroviću, Petri Srđenović, Vanesi Jotanović i Tomislavu Špoljariću, protiv rješenja tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, KLASA: UP/II-034-02/22-01/822, URBROJ: 0534-02/10-23-6 od 13. siječnja 2023., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Partner Electric d.o.o., Velika Gorica, Kobilić 32, radi poništenja postupka javne nabave, na sjednici vijeća održanoj dana 28. ožujka 2023.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev i potvrđuje rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/22-01/822, URBROJ: 0534-02/10-23-6 od 13. siječnja 2023.
- II. Odbija se zahtjev za određivanje odgovnog učinka tužbe.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika je poništena tužiteljeva Odluka o poništenju postupka javne nabave, broj: UD-51/9-2022, od 29. studenog 2022., koji je inicirao tužitelj kao naručitelj, a koji postupak je proveden u digitalnom obliku putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (EOJN RH) pod brojem objave 2022/S 0F2-0012530. Predmet nabave: radovi na sustavu evakuacijskog razglasa i sustava za dojavu požara u Upravnoj zgradi Jadrolinije.
2. Tužitelj osporava zakonitost rješenja tuženika smatrajući da je doneseno uz pogrešnu primjenu materijalnog prava, nedovoljno utvrđeno činjenično stanje te da je tuženik prilikom svog postupanja grubo povrijedio pravila upravnog postupka na štetu tužitelja.

3. Sukladno čl. 26. Zakona o upravnim sporovima predlaže da se odluči o odgovornom učinku ove tužbe, jer osnovna djelatnost tužitelja pomorski linijski prijevoz putnika, a koja djelatnost je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, pošto se radi o jedinom obliku prijevoza kojim se povezuju hrvatski otoci s kopnom, a postupanjem po tuženikovom rješenju taj prijevoz bi se doveo u neizvjesnost, jer tužitelj nema osigurana sredstva za realizaciju ovog postupka javne nabave.

4. U tužbi navodi da je tuženik poništio Odluku o poništavanju postupka javne nabave zaključivši da tužitelj nije dokazao da uslijed povećanja troškova više nije imao financijskih sredstava za provedbu i dovršenje predmetnog postupka javne nabave te da je tu činjenicu tužitelj mogao dokazati svojim planom nabave ili nekim drugim dokumentom iz kojeg su vidljive promjene u financijskom poslovanju naručitelja. Ovaj zaključak tuženik osporava te tvrdi da je bio dužan samo predložiti sve dokaze, koji će se dokazivati u žalbenom postupku, što je i učinio u odgovoru na žalbu.

5. Dodaje da je, tuženik pozivom na načelo ekonomičnosti odbio provesti usmenu raspravu izvođenjem predloženih dokaza (svjedoke i financijsko vještačenje) pa je činjenično stanje ostalo neutvrđeno i tuženik je pogrešno primijenio materijalno pravo i grubo povrijedio tužiteljeva procesna prava. Naime, članak 9. ZUP-a propisuje slobodu ocjene dokaza, ali ona zasigurno ne može značiti to da tijelo odbije izvesti predloženi dokaz pa potom tvrditi kako stranka nije dokazala relevantnu činjenicu. Navedenim je povrijeđeno i pravilo iz članka 98. stavka 5. ZUP-a, koje propisuje sadržaj obrazloženja pošto se iz njega ne može provjeriti zakonitost točke 1. izreke osporenog rješenja.

6. Prigovara i stavu tuženika da je mogućnost provedbe ove javne nabave tužitelj mogao dokazati dostavom izmijenjenog plana nabave te smatra da izmjena plana nabave ne može biti dokaz činjenice da je kod javnog naručitelja došlo do takvih financijskih promjena zbog kojih više ne može dovršiti predmetnu nabavu, jer ako bi to bilo tako, javni naručitelji bi zapravo imali jednostavan način da tu zakonom propisanu mogućnost (poništanje iz čl. 298. st. 1. t. 1. ZJN-a) koriste i kada je ona opravdana i kada nije, a da relevantnu činjenicu dokazuju aktom kojeg donose sami i u odnosu na čiji sadržaj imaju gotovo potpunu slobodu.

7. Tvrdi da bi svoje financijsko stanje morao dokazivati sa više tisuća dokumenata, za čiju analizu tuženik nema potrebna znanja te da u konkretnom postupku nije odlučno pitanje da li naručitelj ima na računu (ili planira imati na računu) sredstava u iznosu dovoljnom za predmetnu nabavu, nego da li ju može realizirati, a da ne ugrozi financiranje onih troškova koji su nužni za njegovo poslovanje. Mišljenja je da je zato bilo potrebno sastaviti svojevrsni poredak prioriteta troškova i utvrditi da li je nakon financiranja svih prioritetnijih, ostalo tužitelju dovoljno sredstava za ovaj trošak. Tu činjenicu tužitelj nije mogao dokazati dostavom financijskog plana ili isprava, nego jedino financijskim vještačenjem i svjedocima.

8. Predlaže Sudu da temeljem čl. 434. ZJN-a poništi predmetnu tuženikovu odluku, te da sam odluči o žalbi, na način da ju odbije kao neosnovanu, kao i da se izvedu dokazi priloženi spisu tuženika.

9. U odgovoru na tužbu tuženik se protivi tužbenom zahtjevu i predlaže ga odbiti kao neosnovanog, iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja, koje se ima smatrati sastavnim dijelom ovog odgovora na tužbu. Pojašnjava da je predmet spora dokazivanje pravne osnove za poništenje predmetnog postupka javne nabave sukladno članku 298. stavku 1. točki 1. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj:

120/16. i 114/22.; dalje: ZJN), kojom odredbom je propisano da je javni naručitelj obvezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave, da su bile poznate prije. Također, člankom 403. stavkom 1. ZJN-a propisano je da je u žalbenom postupku svaka stranka dužna iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju, a stavkom 3. propisano je da je naručitelj obvezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka. Oспорava tvrdnju tužitelja da je kao prihvatljiv dokaz od tužitelja tražena samo izmjena plana nabave izmjene plana nabave, jer je iz obrazloženja osporenog rješenja vidljivo da je tuženik naveo da prihvatljivi dokaz može biti neki drugi dokument iz kojeg su vidljive promjene u financijskom poslovanju naručitelja. Ovo stoga jer je tužitelj pokušavajući dokazati odlučnu činjenicu da više ne raspolaže dostatnim sredstvima dostavio račune za struju, plin i tjelesnu zaštitu iz 2022. i tablični prikaz usporedbe troškova struje, plina i osobne zaštite u 2021. i 2022., koji dokazi ne dokazuju odlučnu činjenicu da su sredstva za financiranje predmetne nabave prenamijenjena za podmirenje drugih financijskih obveza te da uslijed toga tužitelj više ne raspolaže onim sredstvima za financiranje predmetne nabave kojima je raspolagao u trenutku pokretanja postupka. Dakle, tužitelj u žalbenom postupku nije dostavio adekvatan dokaz na okolnost dokazivanja odlučne činjenice te stoga, protivno obvezi iz članka 403. stavka 3. ZJN-a nije dokazao činjenice i okolnosti kojima bi opravdao da postoji valjana pravna osnova za poništenje predmetnog postupka javne nabave sukladno članku 298. stavku 1. točki 1. ZJN-a. Nadalje, tuženik pojašnjava da je saslušanje svjedoka i financijsko vještačenje te u tu svrhu provođenje usmene rasprave odbio pozivom na načela učinkovitosti iz članka 10. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09. i 110/21.; dalje: ZUP), koje načelo nameće obvezu provođenja žalbenog postupka brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućavajući zlouporabu prava stranaka u postupku. Naime, u okolnostima mogućnosti dokazivanja odlučnih činjenica u žalbenom postupku drugim prikladnim dokaznim sredstvima (dokumenti/dokazi koji se mogu dostaviti uz odgovor na žalbu) koji ne iziskuju nepotrebno produljivanje žalbenog postupka, dopustiti strankama izvođenje raznih dokaza koji zbog prirode istih i potrebe održavanja usmene rasprave neminovno imaju za posljedicu znatnije produljenje žalbenog postupka predstavljalo bi ne samo nepoštivanje jednog od osnovnih načela javne nabave i upravnog postupka, već bi potencijalno dovelo i do probijanja rokova za donošenje odluke o žalbi. Tuženik podsjeća da sukladno članku 432. ZJN-a mora donijeti odluku u roku od svega 30 dana od predaje uredne žalbe. Osim toga, dokazi čije je izvođenje tužitelj predlagao po svojoj prirodi niti ne predstavljaju adekvatan dokaz za dokazivanje odlučnih činjenica u predmetnom žalbenom postupku. Tužitelj u tužbi ističe da nema sredstava u iznosu dovoljnom za realizaciju predmetne nabave, a da pritom ne ugrozi financiranje onih troškova koji su nužni za njegovo redovno poslovanje. Međutim, takve tvrdnje ničime nije dokazao niti u žalbenom postupku, a niti sada u upravnom sporu ne dostavlja nikakve dokaze da nije u mogućnosti financirati predmetnu nabavu, jer bi posljedično imao nedovoljno sredstava za financiranje drugih nabava koje su nužne za njegovo redovno poslovanje. Tuženik zaključuje da je jedina odgovornost i obveza tužitelja bila da u žalbenom postupku dostavi dokaze kojima će dokazati činjenice i okolnosti na osnovu kojih je

donio Odluku o poništenju postupka javne nabave, a što je propustio učiniti. Dakle, tužitelj tijekom žalbenog postupka, a niti sada uz tužbu, ne dostavlja relevantne dokaze, odnosno isprave kojima bi dokazao svoje navode.

10. Tuženik se protivi prijedlogu za izvođenje daljnjih dokaza te se s tim u vezi poziva na presude ovog Suda, poslovni broj UsII-181/22 od 7. listopada 2022. i UsII-202/22 od 15. prosinca 2022. godine i predlaže odbiti tužbeni zahtjev.

11. U svojem očitovanju na primljeni odgovor na tužbu tuženika, tužitelj ponavlja navode tužbe. Ističe da je tuženikovo tumačenje načela učinkovitosti pogrešno, jer se ono ne može slijediti nauštrb utvrđenja činjenica pa tuženik svojim tumačenjem načela ekonomičnosti zapravo ograničava moguće dokaze isključivo na isprave, što ne može biti ispravno. Tvrdi da od predmetne nabave mora odustati zbog toga da bi mogao financirati obavljanje svojih gospodarskih djelatnosti. U tom smislu, tužitelj je likvidan u visini dovoljnoj za financiranje predmetne nabave, ali ima znatno povećanje troškova koji su prioritetni u odnosu na ovaj te bi financiranje ovog predmeta nabave ugrozilo njegovo poslovanje.

12. Zainteresirana osoba, iako pozvana, nije odgovorila na tužbu.

13. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

14. Prema odredbi članka 298. stavka 1. točkom 1. ZJN-a javni naručitelj je obvezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave, da su bile poznate prije, s time da je u postupku javne nabave, sukladno članku 303. stavak 1. ZJN-a, dužan donijeti odluku o poništenju postupka javne nabave, ako su ispunjeni razlozi za poništenje tog postupka, a tu odluku mora obrazložiti valjanim razlozima i dokazati nastup zakonom propisanih uvjeta, što ovdje tužitelj nije učinio. Naime, ni u žalbenom postupku, niti na poziv ovog Suda tužitelj nije dostavio dokaze da su, nakon pokretanja postupka, ove javne nabave postale poznate okolnosti zbog kojih taj postupak ne bi bio ni pokrenut da su bile poznate prije pokretanja postupka javne nabave.

15. Naime, tužitelj je u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda, pozivajući se na članak 298. stavak 1. točku 1. ZJN-a, donio Odluku o poništenju UD-51/9-2022 od 29. studenoga 2022., kojom je poništio predmetni postupak javne nabave, a kao razlog za poništenje, u tužbi navodi povećane troškove energenata i tjelesne zaštite koji su tako visoki da bi sa troškom provedbe ove javne nabave ugrozilo obavljanje osnovne djelatnosti tužitelja. Tijekom žalbenog postupka tužitelj je tvrdio da su troškovi u usporedbi s 2021., zbog pandemije virusa COVID-19 i zbog rata u Ukrajini značajno porasli, da su samo troškovi struje, plina i tjelesne zaštite u apsolutnom iznosu porasli za više od 1.600.000,00 kuna, a kako se predmetna nabava odnosi isključivo na upravnu zgradu to se i navedeno povećanje troškova odnosi samo na tu zgradu, dok je povećanje troškova ukupnog poslovanja naručitelja višestruko veće. Za razliku od predmeta ove nabave, troškovi struje, plina i tjelesne zaštite su nužni za obavljanje poslovne djelatnosti i tužitelj ih nije mogao izbjeći niti umanjiti. Radi navedenog, unatoč tome da se radi o nabavi uređaja i usluga koji bi predstavljali poboljšanje na upravnoj zgradi, njihov izostanak ne ugrožava sigurnost rada i boravka u toj zgradi, jer tužitelj ima postojeći sustav vatrodojave pa poboljšanje postojećeg sustava ne predstavlja nužni tehnički uvjet za sigurnost zgrade i osoba koje u njoj borave. Zbog toga je tužitelj procijenio da predmetna javna nabava nije nužna za redovito i uredno obavljanje poslovne djelatnosti pa je predmetni postupak javne nabave poništio,

16. Iz naprijed navedenog je vidljivo da je ovdje riječ o jednostranoj poslovnoj odluci tužitelja u vezi budućih troškova za investicije, a ne o procjeni okolnosti zbog kojih postupak javne nabave ne bi bio ni pokrenut da se za te okolnosti znalo prije pokretanja postupka. Da je tome tako proizlazi iz ponašanja tužitelja tijekom ovog postupka jer je tužitelj, u srpnju 2022., izabrao ponuditelja, dakle htio je realizirati pokrenuti postupak, a tek nakon što je Odluka o odabiru bila poništena, odlučio je promijeniti prethodnu poslovnu odluku i poništiti postupak javne nabave, navodeći kao razlog povećanje troškova, koji mu nisu mogli biti nepoznati u vrijeme pokretanja postupka u svibnju 2022. godine.

17. Stoga Sud nalazi da tužitelj nije dokazao niti jedan od razloga propisanih člankom 298. stavak 1. ZJN-a pa tako ni razlog iz točke 1. stavka 1. ovog članka Zakona, slijedom čega Odluka o poništenju postupka ove javne nabave nije pravno utemeljena što je tuženik pravilno ocijenio te ju je zakonito poništio, a svoju odluku dostatno obrazložio.

18. Nisu osnovani prigovori tužitelja da je tuženik trebao provesti usmenu raspravu i financijsko vještačenje, jer obveza dokazivanja tvrdnji stranaka leži na strankama u svakoj fazi postupka, napose u žalbenom postupku koji se zbog prirode postupaka javne nabave mora provesti žurno.

19. Nije osnovan ni zahtjev za određivanje odgovnog učinka tužbe jer ovdje nisu ispunjeni uvjeti pod kojima, sukladno članku 26. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21. – dalje u tekstu: ZUS), Sud može usvojiti takav zahtjev. Naime, Sud može odlučiti da tužba ima odgovni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu, koji propisani uvjeti, u ovom slučaju, nisu ispunjeni.

20. Slijedom svega navedenog, Sud je, pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučio kao u izreci presude.

U Zagrebu, 28. ožujka 2023.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović

Broj zapisa: **9-30856-d0cd9**

Kontrolni broj: **02c6b-6e9ae-8006e**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Senka Orlić-Zaninović, 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.