



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

Poslovni broj: UsII-169/20-7

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 19-06-2020		
Prilog	Neposredno	Postom
Klasa: 07/11-034-02/20-01/135		
Ur. broj: 383-01/20-11		

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 Gordane Marušić-Babić predsjednice vijeća, Dijane Vidović i Lidije Vukičević, članica vijeća, te više sudske savjetnice Blaženke Drdić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Srednje tehničke prometne škole, Split, Teslina 4, kojeg zastupa opunomoćenica Daniela Jurić, odvjetnica u Splitu, Domovinskog rata 26, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Instruktor d.o.o. Split, Šibenska 21, koju zastupa opunomoćenica Ana Marinović Tarabarić, odvjetnica u Splitu, 141. brigade 9 i Promet d.o.o., Split, Hercegovačka 20, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 9. lipnja 2020.

presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/20-01/135, urbroj: 354-01/20-8 od 3. travnja 2020.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora.
- III. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe Instruktor d.o.o. Split za naknadu troška za sastav odgovora na tužbu.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja izjavljena na Odluku naručitelja Promet d.o.o., Split broj 506/2 od 17. veljače 2020., kojom je u otvorenom postupku javne nabave broj objave: 2020/S 0F5-0000932 u predmetu nabave: Periodička izobrazba vozača (KOD 95), kao ekonomski najpovoljnija odabrana ponuda ponuditelja Instruktor d.o.o. Split (točka 1. izreke), na temelju članka 425. stavka 1. točke 3. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16.). Pod točkom 2. izreke odbijen je zahtjev tužitelja za naknadu žalbenog postupka, na temelju članka 431. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi.

Tužitelj u tužbi protiv osporenog rješenja u bitnome navodi da je u predmetnom postupku javne nabave doveden u nejednak položaj, budući da je naručitelj o izboru najboljeg ponuditelja odlučio temeljem mišljenja Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, o kojem on nije imao niti je mogao imati ikakvih saznanja u trenutku podnošenja ponude. Ističe da je cijenu od 1.500,00 kn, kao najnižu dopuštenu naknadu, ponudio sukladno propisima, jer su prema članku 39. stavku 1. točki i). Zakona o porezu na dodanu vrijednost i članku 58. stavku 1. Pravilnika o porezu na dodanu vrijednost predmetne usluge oslobođene od plaćanja PDV-a. Navodi da s obzirom na citirane propise nije mogao znati da je ovlašten cijenu umanjiti za

25% i kao najnižu cijenu ponuditi 1.200,00 kn, pa se stoga nije mogao učinkovito nadmetati s ostalim ponuditeljima koji su ponudili cijenu od 1.500,00 kn umanjenu za 25%. Poziva se na članak 285. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi, prema kojem kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje. Navodi da dokumentacija o nabavi nije bila jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda, kako je to propisano u članku 200. stavku 1. Zakona o javnoj nabavi, a što je razvidno iz same činjenice da je naručitelj tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda morao postaviti upit Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture glede tumačenja cijene usluge koja je predmet postupka javne nabave, a što je u konačnici bila odlučna činjenica pri izboru ponuditelja. Također smatra nejasnim temeljem kojeg propisa je odabrani ponuditelj cijenu prikazao umanjenu za iznos PDV-a po stopi od 25%, jer se Ministarstvo o tome nije očitovalo. Nadalje, mišljenje je da je za davanje mišljenja o stopama i oslobođenjima o plaćanju PDV-a upit trebalo postaviti Ministarstvu financija. Smatra stoga da ponuda odabranog ponuditelja nije zakonita. Predlaže da ovaj Sud osporeno rješenje tuženika poništi, te usvoji njegovu žalbu i poništi predmetni postupak javne nabave i naručitelju naloži da mu naknadi troškove postupka u iznosu od 10.000,00 kn.

Tuženik u odgovoru na tužbu osporava navode tužitelja da bi u postupanju naručitelja kod pregleda i ocjene ponuda postojala nezakonitost iz razloga što se za tumačenje mjerodavne odredbe Pravilnika u početnoj i periodičkoj izobrazbi vozača ("Narodne novine", broj: 50/18.-dalje: Pravilnik) obratio Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, koje je izradilo taj propis, jer takova radnja nije zabranjena pravom javne nabave. Smatra pogrešnim mišljenje tužitelja da je predmet nabave u ovom postupku jedna od usluga iz članka 39. stavka 1. točke i). Zakona o porezu na dodanu vrijednost ("Narodne novine", broj: 73/13., 99/13., 148/13., 153/13., 143/14., 115/16., 106/18. i 121/19.-dalje: Zakon o PDV-u), budući da polaznici specijalističke izobrazbe iz točke 2.1. u vezi s točkom 2.6. dokumentacije o nabavi (dalje: DON) nisu djeca i mladi, niti ista predstavlja školsko ili sveučilišno obrazovanje, jer su polaznici te izobrazbe osobe u radnom odnosu (zaposlenici) naručitelja koji su profesionalni vozači, dakle osobe koje već imaju završeno školsko ili sveučilišno obrazovanje profesionalnog vozača. Navodi da predmet nabave iz točke 2.1. DON-a ne predstavlja niti prekvalifikaciju, jer kao što iz opisa predmeta nabave proizlazi (točka 2.6.) zaposlenici naručitelja pohađanjem specijalističke izobrazbe ne mijenjaju svoje zanimanje odnosno zvanje ili profesiju već se dodatno educiraju unutar iste profesije. Nadalje, navodi da je tužitelj temeljem članka 406. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi prekludiran u pravu na osporavanje zakonitosti dokumentacije o nabavi u fazi postupka javne nabave u kojoj se predmetni postupak nalazi i u kojoj je izjavio žalbu. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba, Instruktor d.o.o. Split (odabrani ponuditelj) u odgovoru na tužbu navode tužbe smatra neosnovanim jer je o žalbi tužitelja odlučeno nakon pravilno provedenog postupka, uz uvažavanje svih relevantnih činjenica i pravilnom primjenom materijalnog prava. Predlaže da se tužbeni zahtjev odbije i potražuje naknadu troška za sastav odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn.

Zainteresirana osoba Promet d.o.o., Split (naručitelj) u odgovoru na tužbu navodi da je primjenjujući Zakon o javnoj nabavi, podzakonske akte i zahtjeve iz dokumentacije o nabavi, savjesno pristupio pregledu, ocjeni i odabiru ponuda, te je kao najpovoljniju prihvatio ponudu ponuditelja Instruktor d.o.o., uzimajući u obzir članak 26. stavak 6. Pravilnika kojim je propisana visina naknade za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača, kao i mišljenje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, koje je kao donositelj tog propisa mjerodavno dati mišljenje o njegovim odredbama. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

Sud je sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), dostavio tužitelju odgovor tuženika i zainteresirane osobe na tužbu.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Ispitujući zakonitost osporenog rješenja sukladno članku 31. ZUS-a, ovaj sud nalazi da je osporenim rješenjem žalba tužitelja podnesena na predmetnu Odluku o odabiru od 17. veljače 2020. pravilno odbijena. Pri tome je tuženik razmotrio sva odlučna pitanja i ocijenio navode žalbe, koje tužitelj u biti ponovno iznosi u ovoj tužbi, te je za svoju odluku dao valjane, pravno relevantne razloge utemeljene na podacima spisa i pravilnoj primjeni i tumačenju mjerodavnih odredaba materijalnog prava.

Odredbom članka 280. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da se ponuditelj pri izradi ponude mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni dopunjavati tekst dokumentacije o nabavi.

Prema odredbi članka 290. stavka 1. citiranog Zakona, nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik.

Prema točki 2.1. DON-a predmet nabave je periodička izobrazba vozača – usluge specijalističke izobrazbe, a sukladno tehničkim specifikacijama predmeta nabave iz točke 2.6. DON-a periodička izobrazba vozača autobusa mora osigurati dopunu znanja potrebnih za rad vozača autobusa, posebno glede sigurnosti u cestovnom prometu, primjene načela defanzivne vožnje i racionalizacije potrošnje goriva te smanjenja onečišćenja okoliša.

Iz točke 2.7. DON-a (troškovnik) razvidno je da je naručitelj priložio troškovnik u nestandardiziranom obliku, te da je cijena ponude umnožak količine stavke (okvirna količina – broj polaznika 170) i jedinične cijene stavke, a ukupna cijena ponude bez PDV-a je zbroj ukupnog iznosa svih stavki, dok prema točki 6.1. DON-a, ponudbeni list koji ponuda mora sadržavati, između ostalog, sadrži cijenu ponude bez poreza na dodanu vrijednost, iznos poreza na dodanu vrijednost i cijenu ponude s porezom na dodanu vrijednost.

Kako u članku 26. stavku 6. Pravilnika, na temelju kojeg se, s obzirom na predmet ovog postupka javne nabave, određuje cijena ponude (jedinična cijena stavke), nije izričito navedeno da li propisana minimalna visina naknade za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača od 1.500,00 kn uključuje i iznos PDV-a, naručitelj je pravilno zatražio tumačenje te odredbe Pravilnika od donositelja navedenog podzakonskog akta. Takovim postupanjem naručitelja u postupku pregleda i ocjene ponuda, a koje nije suprotno odredbama Zakona o javnoj nabavi niti dokumentaciji o nabavi, nisu počinjene povrede postupka javne nabave od utjecaja na zakonitost pregleda i ocjene ponuda.

I prema ocjeni ovoga Suda, tužitelj pogrešno smatra da su usluge koje su predmet postupka javne nabave oslobođene od plaćanja PDV-a prema članku 39. stavku 1. točki i.) Zakona o PDV-u, jer se u konkretnom slučaju ne radi o usluzi koja se odnosi na obrazovanje djece i mladeži, školsko i sveučilišno obrazovanje, stručno osposobljavanje i prekvalifikaciju, uključujući s time usko povezane usluge i dobra u smislu te odredbe Zakona, kako to osnovano navodi i tuženik u odgovoru na tužbu.

S obzirom na pribavljeno tumačenje nadležnog Ministarstva o spornom pitanju (očitanje od 7. veljače 2020.) prema kojem se u članku 26. stavku 6. Pravilnika radi o iznosu visine naknade za provedbu tečaja u koji je već uračunat PDV, pravilno je tuženik utvrdio da je ponuda odabranog ponuditelja u pogledu iskazane jedinične cijene usluge sukladna minimalnoj visini naknade iz tog članka Pravilnika, jer njegova jedinična cijena od 1.200,00 kn u ponudbenom listu ponude sa uračunatim PDV-om daje iznos od 1.500,00 kn, te

je odabrana ponuda u pogledu iskazivanja ukupne cijene sa i bez PDV-a u cijelosti sukladna dokumentaciji o nabavi, s obzirom na odredbe točke 2.7. i 6.1.

Također, prema ocjeni ovoga Suda tužitelj pogrešno smatra da je s obzirom na kriterije za odabir ponude postupljeno suprotno članku 285. stavku 1. Zakona o javnoj nabavi, imajući u vidu i da iz članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24/EU od 26. veljače 2014., (načela nabave) proizlazi da je nedopušteno prethodno sužavanje nadmetanja uvođenjem zahtjeva kojima se neopravdano prednost daje određenom gospodarskom subjektu, o čemu se prema ocjeni Suda u konkretnom slučaju ne radi.

Kako navodi tužbe nisu osnovani niti od utjecaja na drugačije rješenje predmetne upravne stvari, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao pod točkom I. izreke.

O zahtjevu tužitelja za naknadu troškova upravnog spora odlučeno je sukladno članku 79. stavku 4. ZUS-a (točka II. izreke).

Zahtjev zainteresirane osobe Instruktor d.o.o., Split za naknadu troškova sastava odgovora na tužbu odbijen je kao neosnovan na temelju odredbe članka 79. stavka 1. ZUS-a, budući da navodi odgovora na tužbu, u kojem zainteresirana osoba samo sumarno navodi da je osporeno rješenje tuženika u cijelosti zakonito, nisu bili odlučni za donošenje odluke o osnovanosti tužbenog zahtjeva. Stoga se ne radi o opravdanom izdatku u sporu u smislu navedene odredbe ZUS-a, te je riješeno kao u točki III. izreke.

U Zagrebu 9. lipnja 2020.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštenu službenik


Tanja Nemčić