



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

Poslovni broj: UsII-365/20-7

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 03-12-2020	Prilog 6.		
e-mail	eojn	neposredno	poštom
KLASA: UP/1034-02/20-01/558			
URBROJ: 383-01/20-10			

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Alme Beganović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Tola d.o.o., Zagreb, Palinovečka 19 j, kojeg zastupa opunomoćenik Maro Konjuh, odvjetnik iz Zagreba, Petrinjska 29, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Zagreba, Zagreb, Avenija Dubrovnik 15, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 13. studenog 2020.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, klasa: UP/II-034-02/20-01/558, urbroj: 354-01/20-6 od 3. rujna 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbačena je, zbog nedostatka pravnog interesa, žalba tužitelja izjavljena protiv odluke Grada Zagreba, klasa: 400-01/19-006/156, ur.broj: 251-26-23/003-20-38 od 3. srpnja 2020., o poništenju otvorenog postupka javne nabave, u predmetu nabave: „INDUSTRIJSKA GARAŽNA VRATA S UGRADNJOM“, evidencijskog broja nabave: 2019-354, naručitelja Grada Zagreba, kao središnjeg tijela za nabavu za naručitelja Zagrebački električni tramvaj d.o.o., Zagreb.

Tužitelj je protiv osporenog rješenja ustao s tužbom, u bitnom, iznoseći kronologiju predmetnog postupka, u kojem je prvotno dana 17. veljače 2020. donesena odluka o odabiru kojom je odabran ponuditelj Industrooprema d.o.o. Na tu odluku tužitelj je podnio žalbu, koja nije odbačena, već je ocijenjena dopuštenom, urednom, pravodobnom i izjavljenom od ovlaštene osobe, a što je navedeno i u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda od 12. veljače 2020. S obzirom da je tuženik u istom ovom postupku, u svojoj ranijoj odluci, utvrdio postojanje pravnog interesa na strani tužitelja, kao i prihvatljivost te ponude s aspekta cijene,

to se osporeno rješenje ukazuje nezakonitim u cijelosti, a što potvrđuje i sudska praksa ovoga Suda, pri čemu tužitelj upire na presudu, poslovni broj: UsII-327/19 od 10. srpnja 2019. Nadalje, smatra potpuno neosnovanom tvrdnju da okolnost što je ponuda iznad procijenjene vrijednosti nabave predstavlja neotklonjivi nedostatak, pri čemu osporava pravilnost stajališta ovoga Suda na koje se tuženik poziva u osporenom rješenju, te dodatno upire na članak 179. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj: 120/16.-dalje u tekstu: ZJN), kojim je izričito propisana mogućnost sklapanja ugovora o javnoj nabavi u slučaju kada je ponuđena cijena veća od procijenjene vrijednosti nabave. Nastavno u tužbi navodi niz razloga zbog kojih se o njegovoj žalbi moralo odlučivati, a ne istu odbaciti, pored ostalog, zbog toga što mu je već ranije u ovom postupku javne nabave utvrđeno postojanje pravnog interesa, što nije odluka o poništenju donesena temeljem članka 298. stavka 1 točke 1. ZJN-a odnosno radi navodnog nastupa novih okolnosti, a ne radi toga što nije bilo valjane ponude, što je ponuda tužitelja odbijena jer je ista veća od procijenjene vrijednosti nabave (članak 295. stavak 1. ZJN), što se u pobijanom rješenju navodi da tužitelj nema pravni interes samo iz razloga što je njegova ponuda veća od procijenjene vrijednosti nabave i nigdje se ne spominju neki drugi razlozi te zbog toga što je žalbom pobrojano toliko nezakonitosti da je nedopustivo da takvo rješenje ostane na snazi. Tužitelj upire i na povredu temeljnih ustavnih prava – zakonitost akata državnih tijela koji imaju javne ovlasti, ističući da osporeno rješenje nije utemeljeno na zakonu. Na kraju, iznosi sumnje na postojanje kaznenih djela, na koja je upirao i u žalbi, navodeći da su se u ponašanjima drugog ponuditelja ostvarila bića određenih kaznenih djela, koje okolnosti u ponovljenom postupku naručitelj uopće nije provjerio, a niti se na isto osvrnuo tuženik. Slijedom svega navedenog, tužitelj predlaže ovom sudu poništiti rješenje tuženika od 3. rujna 2020. i odluku naručitelja od 3. srpnja 2020., te naložiti tuženiku da mu nadoknadi prouzročene troškove postupka. Ujedno potražuje trošak sastava upravne tužbe, uvećan za PDV, te trošak sudske pristojbe na tužbu, u iskazanim iznosima.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, protivi se tužbenom zahtjevu tužitelja iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja. U osvrtnu na tužbene navode, u bitnom, dodaje da se, nakon što je prethodnim rješenjem od 11. svibnja 2020., poništena naručiteljeva odluka o odabiru od 17. veljače 2020., postupak javne nabave vraćen naručitelju u fazu ponovnog pregleda i ocjene ponuda, a u kojem je, temeljem novonastalih činjenica i okolnosti, naručitelj zakonito odbio ponude jer prelaze procijenjenu vrijednost nabave, a koju razliku novčanih sredstava naručitelj nije u mogućnosti osigurati iz razloga navedenih u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda od 15. lipnja 2020., odnosno iz razloga što je financije morao preusmjeriti za saniranje posljedica pandemije COVID-19 i potresa u Gradu Zagrebu. Pritom tuženik upire na izrijekom navedene ovosudne presude, u kojima je ovaj Sud izrazio stajalište da pandemija, a u ovom slučaju i potres, predstavlja novonastalu okolnost koju naručitelji nisu mogli predvidjeti, a koja se odrazila na ekonomske aktivnosti u društvu, pa tako i ekonomske aktivnosti naručitelja. Naglašava da se postojanje prava na žalbu odnosno pravni interes žalitelja ocjenjuje u svakom žalbenom postupku zasebno, stoga, činjenica da je tužitelju priznato pravo na žalbu u odnosu na odluku o odabiru od 17. veljače 2020., ne znači automatski da ima pravo na žalbu i u odnosu na sve druge radnje i odluke naručitelja u istom postupku javne nabave, pa tako i u odnosu na odluku o poništenju od 3. srpnja 2020. Ima li

tužitelj pravo na žalbu u odnosu na osporenu odluku o poništenju, utvrđuje se s obzirom na činjenični supstrat na kojem se temelji ta odluka, a koji je sadržan u pregledu i ocjeni ponuda, odnosno zapisniku na kojemu se odluka o poništenju temelji. Prema članku 406. stavku 1. točki 5. ZJN-a, žalitelj žalbom izjavljenom u odnosu na odluku o poništenju postupka javne nabave osporava zakonitost postupka pregleda i ocjene ponuda koji je rezultirao poništenjem postupka javne nabave, stoga je jasno da tuženik, kod ocjene jesu li u svakom žalbenom postupku ispunjene pretpostavke prava na žalbu iz članka 401. ZJN-a, polazi od sadržaja pregleda i ocjene ponuda koji se osporava. U konkretnom slučaju tuženik je utvrdio da je tužitelj osporio naručiteljevu odluku o poništenju postupka javne nabave, a koji postupak je poništen iz razloga što je naručitelj obje pristigle ponude odbio zbog toga što cijenom prelaze procijenjenu vrijednost nabave, a koji višak sredstava naručitelj više nije u mogućnosti osigurati zbog u međuvremenu novonastalih činjenica i okolnosti. S obzirom da istekom roka za dostavu ponuda naručitelj više nema mogućnosti mijenjati dokumentaciju o nabavi, a time ni procijenjenu vrijednost nabave, niti ponuditelj može izmijeniti cijenu svoje ponude kako bi bila ispod postojeće procijenjene vrijednosti nabave, a kraj činjenice da je cijena ponude bila viša od procijenjene vrijednosti nabave, to je naručitelj, pravilnom primjenom članka 3. točke 13. ZJN-a, utvrdio da se radi o neprihvatljivoj ponudi i kao takvu istu odbio. Kako ponuda nikako ne može biti odabrana radi sklapanja predmetnog ugovora o javnoj nabavi, to nisu na strani tužitelja kumulativno ispunjene pretpostavke iz članka 401. stavka 1. ZJN-a, jer tužitelj čija ponuda u predmetnom postupku javne nabave ne može biti odabrana radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi ne može pretrpjeti štetu od navodnog kršenja subjektivnih prava koja mu pripadaju u postupku javne nabave, zbog čega je tuženik zakonito odlučio da tužitelj u konkretnom slučaju nema pravo žalbe u odnosu na odluku o poništenju od 3. srpnja 2020. Nadalje, tuženik smatra neosnovanim pozivanje tužitelja na članak 179. ZJN-a, koji nije primjenjiv u konkretnom slučaju, kao i pozivanje tužitelja na presudu ovoga Suda, poslovni broj: UsII-327/19 od 10. srpnja 2019., jer upravo ta presuda potvrđuje zakonitost osporenog rješenja, kao i konzistentnost prakse Suda po ovdje spornom pitanju, prema kojoj, ponuda koja cijenom prelazi procijenjenu vrijednost nabave ima neotklonjiv nedostatak zbog kojega takva ponuda ne može biti odabrana radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi, a što znači da takav ponuditelj pred tuženikom nema pravo žalbe u smislu odredbe članka 401. ZJN-a. Nastavno tuženik iznosi i druge razloge zbog kojih smatra osporeno rješenje na zakonu utemeljenim, te predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan.

Zainteresirana osoba, ovdje naručitelj, uredno pozvana nije dostavila odgovor na tužbu.

Odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.).

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja time što je odbacio njegovu žalbu. Pri tomu je tuženik svoju odluku obrazložio pravno relevantnim razlozima, a koje razloge 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.

Naime, odredbom članka 401. stavka 1. ZJN-a propisano je da pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava.

Prema pak odredbi članka 3. točke 13. ZJN-a, neprihvatljiva ponuda je svaka ponuda čija cijena prelazi planirana, odnosno osigurana novčana sredstva naručitelja za nabavu ili ponuda ponuditelja koji ne ispunjava kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta.

Iz podataka sveza spisa proizlazi da je u ponovnom postupku, nakon što je njegova ranija odluka o odabiru poništena, naručitelj proveo ponovni pregled i ocjenu ponuda (zapisnik od 15. lipnja 2020.), kojom prilikom je utvrdio da je ponuda tužitelja neprihvatljiva jer je cijena ponude viša od osiguranih sredstava naručitelja, a do nedostataka kojih sredstava je u međuvremenu došlo zbog toga što su financijska sredstva namijenjena za predmetni postupak javne nabave preusmjerena na saniranje posljedica pandemije COVID-19 virusa i potresa u Zagrebu. Procijenjena vrijednost predmeta nabave iznosi 5.500.000,00 kn (bez PDV-a), dok je tužitelj dostavio ponudu u iznosu od 6.383.522,40 kn (bez PDV-a).

Slijedom izloženog, a razmatrajući sadržaj tužiteljevog tužbenog zahtjeva, očitovanje tuženika te dokaze priložene svezu spisa, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. Ovo zbog toga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnom primjenom relevantnih odredaba ZJN-a na koje se izrijekom poziva, osnovano zaključio da je ponuda tužitelja neprihvatljiva, jer cijena ponude prelazi osigurana novčana sredstva naručitelja.

Stoga je, i po ocjeni ovoga Suda, pravilan zaključak tuženika da tužitelj nije dokazao pravni interes za izjavljivanje žalbe u smislu citirane odredbe članka 401. stavka 1. ZJN-a, jer žalbom nije osporio razloge zbog kojih je njegova ponuda ocijenjena neprihvatljivom, a koji razlozi isključuju mogućnost da njegova ponuda može biti odabrana radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Navedeno ima za posljedicu da nisu kumulativno ispunjeni svi uvjeti propisani odredbom članka 401. stavka 1. ZJN-a, jer činjenica da je tužiteljeva ponuda ocijenjena neprihvatljivom rezultira nemogućnošću sklapanja ugovora o javnoj nabavi te time i nepostojanjem pravnog interesa za izjavljivanje žalbe.

Neosnovano tužitelj upire na odredbe članka 179. i članka 298. stavka 1. točke 19. ZJN-a, smatrajući da se ugovor o nabavi može sklopiti i kada je ponuđena cijena veća od procijenjene vrijednosti nabave. Naime, odredba članka 179. ZJN-a regulira situaciju u kojoj se provodi elektronička dražba, što ovdje nije slučaj, dok odredba članka 298. stavka 1. točke 19. ZJN-a upućuje na zaključak da se ponuda s cijenom većom od procijenjene vrijednosti nabave može ocijeniti valjanom samo pod uvjetom da naručitelj ima osigurana sredstva za nabavu, a kojem uvjetu ovdje nesporno nije udovoljeno.

Nije pravno odlučno niti pozivanje tužitelja na ovosudnu presudu, poslovni broj UsII-327/19-5 od 10. srpnja 2019., jer, osim što se ovdje ne radi o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, i u toj presudi ovaj Sud je ukazao na dosljedno izraženo stajalište, prema kojem ne postoji pravni interes žalitelja na podnošenje žalbe u slučajevima kada je ponuda odbijena kao

neprihvatljiva zbog toga što prelazi planirana odnosno osigurana sredstva naručitelja, a na koju okolnost osnovano ukazuje i tuženik u odgovoru na tužbu.

Nisu od utjecaja na donošenje drukčije odluke u ovoj stvari niti žalbeni navodi kojima tužitelj upire na povrede ustavnih prava (pravo na sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata i pravo na žalbu), te na postojanje kaznenih djela (pogrešno prikazivanje činjenica po drugom ponuditelju pri dostavljanju podataka potrebnih za ispunjenje kriterija za odabir gospodarskog subjekta), kraj činjenice da je u konkretnom slučaju tužiteljeva žalba pravilno odbačena zbog nedostatka pravnog interesa za izjavljivanje iste, a što čini zapreku meritornom rješavanju njegovih žalbenih navoda. Pritom se napominje da je naručitelj dužan postupati po primjedbama tuženika danim u njegovom ranijem rješenju (kojim je poništena odluka o odabiru) samo pod uvjetom da je stanje stvari ostalo nepromijenjeno, odnosno isto onakvo kakvo je imao u vidu tuženik, što ovdje nije slučaj, zbog čega, s obzirom na drukčije utvrđeno činjenično stanje u ponovnom postupku, naručitelj nije vezan uputama tuženika iz ranijeg rješenja.

Kako je, dakle, osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo pravno relevantne razloge, obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09.), to ovaj Sud nije našao osnove rješenje tuženika ocijeniti nezakonitim.

U odnosu na zahtjev tužitelja za naknadu troškova sastava tužbe, ovaj Sud napominje da, sukladno odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima, stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Budući je tužitelj izgubio predmetni upravni spor, jer je njegov tužbeni zahtjev u cijelosti odbijen, to je valjalo odbiti zatražene troškova spora.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 13. studenog 2020.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.

Za točnost otpavka – ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić