



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

Primljeno: 04 -12- 2020			Prilog 6
e-mail	eojn	neposredno	poštom
KLASA: UP/II-034-02/20-01/537			
URBROJ: 383-01/20-16			

Poslovni broj: UsII-314/20-8

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 Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Parona-Dugo Selo d.o.o., Oborovo, Zagrebačka 105, kojeg zastupa direktorica Lidija Pajser, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Vrbovca, Vrbovec, Trg Petra Zrinskog 9, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 8. listopada 2020.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, klasa: UP/II-034-02/20-01/537, urbroj: 354-01/20-9 od 30. srpnja 2020.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja kao neosnovana (točka 1. izreke), podnesena dana 9. srpnja 2020. Tužitelj je žalbu izjavio protiv dijela dokumentacije o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od četiri godine, broj objave: 2020/S OF2-0023693, predmet nabave: nabava posebnog linijskog prijevoza učenika s upisnog područja I i II. Osnovne škole Vrbovec. Poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi je dana 29. lipnja 2020. objavio naručitelj Grad Vrbovec, Vrbovec, u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH).

Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, a kao kriterij određeni su cijena ponude (80%) i kvaliteta usluge (20%).

Također je osporenim rješenjem tuženik, u točki 2. izreke, odbio zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

Tužitelj u tužbi osporava zakonitost osporenog rješenja, iz razloga koje pobliže navodi i obrazlaže u tužbi, smatrajući da su postupanjem tuženika povrijeđena njegova prava i pravni interesi.

Nastavno u tužbi navodi kronologiju događaja, a premda je u postupku javne nabave predmetne usluge dao ekonomski najpovoljniju ponudu, tvrdi da naručitelj dva puta nije odabrao ponudu tužitelja kao najpovoljniju, već ponudu ponuditelja Čazmatrans Nova d.o.o., a obje odluke o odabiru je tuženik u žalbenom postupku poništio.

Dodaje i druge razloge kojima se posebno osvrće na ranije provedene postupke javne nabave, navodeći i razloge zbog kojih, uslijed naručiteljevog pogrešnog odabira u ranije provedenim postupcima javne nabave, u svezi istog predmeta nabave, nije mogao u cijelosti realizirati vrijednost okvirnog sporazuma.

Dodaje i razloge zbog kojih smatra da nije bilo osnove za provođenje novog postupka javne nabave. Takvim postupanjem naručitelja, a posebno jer zbog navedenih razloga, prethodni okvirni sporazum nije izvršen u cijelosti, tužitelj smatra da mu se nanosi šteta.

Zbog toga u tužbi traži poništenje točke 1.9. dokumentacije o nabavi, kao i ostalih odredbi dokumentacije o nabavi u kojima se navodi trajanje okvirnog sporazuma, a ujedno traži i povrat naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kn. Iste takve žalbene navode, smatra tužitelj, tuženik je neosnovano odbio, bez navođenja valjanog obrazloženja, a pri čemu je izrazio stavove i donio zaključke kojima se tužitelj protivi, jer da je opisanim postupanjem naručitelja došlo do grube zlouporabe temeljnih instituta i načela javne nabave.

Tuženik je, dodaje tužitelj, takvo postupanje naručitelja odbijajući žalbu ozakonio, premda je takvo postupanje također protivno načelima pravne sigurnosti i legitimnog očekivanja stranaka, zbog čega tužitelj predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi tuženikovo rješenje.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, protiveći se tužbenom zahtjev tužitelja, daje iscrpne razloge zbog kojih tužbene navode smatra neosnovanima, a pri čemu u bitnom ostaje kod razloga već navedenih u obrazloženju osporenog rješenja.

Nastavno u odgovoru na tužbu, tuženik daje osvrt i na ranije provedene postupke javne nabave uz tvrdnju da u tim postupcima predmet nabave nije bio istovjetan kao i u predmetnom slučaju. To stoga jer se usluga prijevoza učenika u tim postupcima odnosila na druga razdoblja, odnosno akademske godine.

Dodaje i da je po prethodno provedenom postupku sklopljen okvirni sporazum na temelju kojega su sklopljena dva pojedinačna ugovora o javnoj nabavi na određeno vrijeme i da je posljednji sklopljen za razdoblje od 1. rujna 2019. do 31. kolovoza 2020., iz čega dalje proizlazi da je početak pružanja usluge prijevoza na temelju predmetnog postupka javne nabave prvi nastavni dan u školskoj godini 2020./2021., po izvršenju (prestanku) drugog ugovora iz ranije provedenog postupka javne nabave, što proizlazi iz dokumentacije o nabavi (točka 2.7.).

Tuženik u bitnom obrazlaže razloge zbog kojih smatra da je prethodno donošenju osporenog rješenja pravilno utvrdio odlučne činjenice, a potom donio osnovan zaključak da u konkretnom slučaju nije bilo zapreke da naručitelj pokrene i provede predmetni postupak javne nabave, jer se razdoblje pružanja usluga u odnosu na ranije postupke ne preklapa, zbog čega smatra da nije riječ o istom predmetu nabave.

Dodaje i druge razloge zbog kojih obrazlože da postupanjem naručitelja nisu povrijeđena prava i pravni interesi tužitelja utemeljeni na ovdje mjerodavnom propisu. Zbog toga da nije bilo osnove za usvajanje tužiteljeve žalbe, jer žalbeni navodi nisu osnovani, niti odlučni za ocjenu zakonitosti odredaba dokumentacije o nabavi u predmetnom postupku javne nabave. Također da ti navodi nisu od utjecaja na pravo naručitelja da pokrene predmetni postupak, zbog čega je žalbu tužitelja odbio.

Tuženik dodaje, da eventualni spor između naručitelja i tužitelja oko izvršenja ugovora o javnoj nabavi sklopljenog po nekom prethodnom postupku javne nabave ne utječe na zakonitost dokumentacije o nabavi u predmetnom postupku javne nabave.

Zaključno, tuženik smatrajući da je osporeno rješenje utemeljeno na zakonu, predlaže ovom Sudu da odbije tužbeni zahtjev u cijelosti. U slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, predlaže da ovaj Sud predmetnu stvar riješi u skladu s člankom 58. stavkom 1. ZUS-a i člankom 434. stavkom 4. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16. – dalje: ZJN/2016).

Zainteresirana osoba Grad Vrbovec, u odgovoru na tužbu u bitnom ističe razloge zbog kojih osporeno rješenje smatra zakonitim, a tužbene navode neosnovanima.

Navodeći kronologiju događaja, kao i razdoblja za koja su već sklopljeni ugovori o javnoj nabavi, na temelju odredbi okvirnog sporazuma od 10. travnja 2019., zainteresirana osoba smatra bitnim naglasiti da su dokumentacijom o nabavi EV-33/1-18, propisane okvirne količine za školsku godinu 2018./2019. i 2019./2020., što pobliže znači da se naručitelj obvezao koristiti uslugu sukladno trenutnim i stvarnim potrebama. S obzirom da tim okvirnim sporazumom nije ugovorena usluga prijevoza u školskoj godini 2020./2021., da je naručitelj u skladu s pobliže navedenim mjerodavnim propisom, bio obvezan provesti novi postupak javne nabave za uslugu prijevoza učenika, jer prijevoz učenika za školsku godinu 2020./2021. nije osiguran. Zainteresirana osoba zaključuje da je upravo postupila sa zakonskim obvezama te provela postupak javne nabave u skladu s odredbama ZJN/2016. Zbog toga da nema osnove za poništenje točke 1.9. dokumentacije o nabavi, kao i ostalih odredbi u kojima se navodi školska godina 2020./2021.

Zaključuje da je kao naručitelj bio dužan i ovlašten provesti predmetni postupak javne nabave, a što tužitelj u tužbi niti ne osporava valjanom argumentacijom. Stoga predlaže Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske da tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan.

U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.; dalje: ZUS), odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljen je tužitelju, koji u svom očitovanju u bitnom ponavlja iste razloge već navedene u tužbi, ustrajući na tvrdnji da je postanje naručitelja i tuženika suprotno načelima javne nabave, odnosno da pogrešno zaključuju kako opseg i okolnosti u kojima je predmetna usluga izvršena u prethodnom razdoblju nije odlučna na pravo naručitelja da provede novi postupak javne nabave. Time je smatra tužitelj evidentno stavljen u nepovoljniji položaj, osobito zbog pretrpljene značajne financijske štete, jer se ranija ponuda nije mogla realizirati u danom opsegu.

Zbog opravdavanja takvog postupanja isključivo formalnim razlozima koji su protivni temeljnim načelima javne nabave, tužitelj zaključuje da se njegov nepovoljniji položaj očituje i u tome jer je prisiljen ponovno se nadmetati u novom postupku javne nabave.

Smatra da tuženik nije na valjani način razmotrio sve žalbene razloge, zbog čega ostaje kod postavljenog tužbenog zahtjeva.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da time što je odbio žalbu, tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja, pri čemu je za svoju odluku dao valjane razloge te iscrpno i argumentirano obrazloženje, koje je utemeljeno na podacima spisa predmeta i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Prilikom donošenja odluke Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja odluke kao i očitovanja stranaka tijekom upravno-sudskog postupka te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a) utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Točkom 1.9. dokumentacije o nabavi određeno je da se sklapa okvirni sporazum s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od četiri godine za školske godine 2020./2021., 2021./2022., 2022./2023. i 2023./2024., s time da okvirni sporazum mora biti sklopljen u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom, a sklapa se u pisanom obliku u roku od 30 dana od dana izvršnosti odluke o odabiru.

Prema odredbama članka 148. i 150. ZJN/2016., navedeni Okvirni sporazum ne obvezuje stranke na izvršenje okvirnog sporazuma, a za vrijeme trajanja Okvirnog sporazuma

naručitelj s odabranim ponuditelj planira sklopiti četiri godišnja ugovora o javnoj nabavi usluga koje su predmet javne nabave.

Dalje je točkom 2.1. dokumentacije o nabavi propisano: „predmet nabave je usluga posebnog linijskog prijevoza učenika s upisnog područja I. i II. Osnovne škole Vrbovec sukladno članku 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi („Narodne novine“, 87/08 – 7/17) te članku 53. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, na nastavu i s nastave od najbližeg stajališta međumjesnog ili gradskog prijevoza do škole ili škole najbližeg stajališta međumjesnog ili gradskog prijevoza, a pobliže su navedene osnovne i područne škole, a broj učenika koji koriste prijevoz i relacije na kojima se prijevoz obavlja u školskoj godini 2020./2021., kao i početak te završetak nastave utvrđeni su 2.4. tehničke specifikacije koje su sastavni dio dokumentacije o nabavi“.

Daljnijim točkama dokumentacije o nabavi, pobliže navedenima u osporenom rješenju, pobliže su definirani način i uvjeti obavljanja usluge koja je predmet postupka javne nabave, s time da je točkom 2.7. dokumentacije o nabavi propisano: „naručitelj s odabranim ponuditelj zaključuje Okvirni sporazum na vrijeme od 4 (četiri) godine, temeljem kojeg se planira sklopiti četiri godišnja ugovora o nabavi. Okvirni sporazum stupa na snagu kada potpiše posljednja ugovorna strana. Ugovori na temelju Okvirnog sporazuma dodjeljuju se prema uvjetima određenim u Okvirnom sporazumu sukladno članku 153. ZJN/2016. Početak obavljanja usluge prijevoza po svakom ugovoru je prvi nastavni dan u godini za koju je sklopljen pojedini godišnji ugovor, a završetak usluge je zadnji nastavni dan u godini za koju je sklopljen ugovor“.

Tužitelj u tužbi ističe niz razloga, koje je navodio i u žalbi, zbog čega smatra da naručitelj nije imao osnove za provođenje novog postupka javne nabave jer ranije sklopljeni okvirni sporazum nije u cijelosti izvršen. Tužitelj tvrdi da mu se time nanosi značajna financijska šteta, jer zbog niza razloga (u bitnom razloga više sile) nije imao mogućnost ostvariti iznos na koji je glasila njegova ponuda, u cijelosti.

Iz navedenih razloga, na kojima ustraje i u tužbi, tužitelj je tražio poništenje točke 1.9. dokumentacije o nabavi, kao i ostalih odredbi dokumentacije o nabavi u kojima se navodi trajanje okvirnog sporazuma. Iz istih razloga traži i poništenje osporenog rješenja.

Osvrćući se na žalbene navode, tuženik je utvrdio da je drugi pojedinačni ugovor o javnoj nabavi, sklopljen između naručitelja i žalitelja na temelju Okvirnog sporazuma od 29. kolovoza 2019., na određeno vrijeme od 1. rujna 2019. do 31. kolovoza 2020., istakao dana 31. kolovoza 2020. To nadalje znači da bi u konkretnom slučaju naručitelj, s danom 31. kolovoza 2020., ostao bez osiguranog prijevoza učenika u školskoj godini 2020./2021., a kojeg je obvezan organizirati u skladu s člankom 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.

Dalje, u osvrtnu na žalbene razloge, tuženik pravilno zaključuje da okolnosti na koje tužitelj ukazuje u žalbi, zbog kojih se usluga prijevoza nije regularno odvijala, a što je dovelo do skraćivanja vremena izvršavanja ranije sklopljenog Okvirnog sporazuma od strane žalitelja (tužitelja) kao i umanjenim iznosom koji je ostvaren na temelju izvršenog dijela Okvirnog sporazuma, nisu razlozi koji bi bili od utjecaja na ocjenu zakonitosti dokumentacije o nabavi (u dijelu koji tužitelj pobija).

Zbog naprijed navedenih razloga, tuženik je žalbene navode tužitelja pravilno ocijenio neosnovanima. Za svoje zaključke je dao jasno i valjano obrazloženje, utemeljeno na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju te pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava.

Tužbeni navodi tužitelja prema ocjeni ovog Suda nisu osnovani, jer okolnosti na kojima ustraje i u tužbi, a iste razloge je navodio i u žalbi, nisu odlučne za ocjenu zakonitosti

osporenog rješenja, odnosno ne čine zapreku za opisano postupanje naručitelja u konkretnom slučaju, koje je pravilnim potvrdio i tuženik, odbijajući tužiteljevu žalbu. Ovaj Sud je s obrazloženjem tuženika u cijelosti suglasan, s time da osim što ponavlja iste razloge i u tužbi, tužitelj ne ističe druge navode koji bi bili odlučni za ocjenu zakonitosti tuženikovog rješenja.

Tuženik je jasno i iscrpno obrazložio razloge zbog kojih se u ranije provedenom postupku javne nabave nije radilo o istovjetnom predmetu javne nabave. Također je naveo razloge zbog čega nije našao osnovanim prigovore tužitelja da postoji bilo koja zapreka, utemeljena na ovdje mjerodavnom propisu, za postupanje naručitelja i provođenje novog postupka javne nabave. Čak štoviše dao je valjane razloge zbog kojih je naručitelj bio u obvezi provesti predmetni postupak javne nabave.

Stoga je, tuženik dao valjano obrazloženje i osvrt na sve žalbene navode tužitelja.

Iz naprijed navedenog proizlazi da je osporeno rješenje tuženik donio u granicama zakonom propisanih ovlasti, odnosno za odluku naveo pravno relevantne razloge. Iz istih razloga ovaj Sud tužbene navode nije ocijenio osnovanim.

Tuženik dodaje da postupajući po službenoj dužnosti na temelju članka 404. ZJN/2016, nije utvrdio osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2.

Radi navedenih okolnosti, na kojima tužitelj ustraje i u tužbi, tužitelj nije stavljen u nepovoljniji položaj, u odnosu na druge sudionike postupka javne nabave.

Također ničim ne dokazuje tvrdnju da su, naručitelj u postupku javne nabave, a potom i tuženik u žalbenom postupku povrijedili temeljna načela postupka javne nabave. Tužitelj u bitnom u tužbi ustraje na istim razlozima i okolnostima, uz drugačiju interpretaciju od tuženikove, međutim bez valjane argumentacije razloga zbog kojih smatra tuženikovo rješenje nezakonitim.

Ključni tužbeni prigovor, koji je tužitelj isticao i u žalbenom postupku, da opseg usluga prijevoza koje su izvršene na temelju ugovora o javnoj nabavi sklopljenih na temelju okvirnog sporazuma iz ranijeg postupka javne nabave, nije odlučan za ocjenu zakonitosti tuženikovog rješenja.

Ovaj Sud prihvaća zaključke tuženika zbog kojih je ocijenio da te okolnosti, a koje su bitan sadržaj žalbe, nisu odlučne za ocjenu zakonitosti odredaba dokumentacije o nabavi predmetnog postupka javne nabave niti na pravo naručitelja da pokrene predmetni postupak. Sva druga pitanja u svezi izvršenja ugovora o javnoj nabavi vezanih uz ranije provedeni postupak javne nabave između naručitelja i tužitelja ne mogu dovesti do nezakonitosti dokumentacije o nabavi, a osim toga, druge razloge tužitelj u tužbi niti ne ističe.

Trebalo je stoga, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a tužbeni zahtjev odbiti i potvrditi tuženikovo rješenje.

U Zagrebu, 8. listopada 2020.

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštenu službenik


Tanja Nemčić

