



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

Poslovni broj: UsII-377/20-10  
REPUBLIKA HRVATSKA  
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 04-12-2020	Prilog 6		
e-mail	eojn	neposredno	postom
KLASA: UP/II-034-02/20-01/663			
URBROJ: 383-01/20-12			

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednik vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članova vijeća te sudske savjetnice – specijaliste Biserke Špoljar, zapisničarke, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Duplico d.o.o., Kalinovica, Svetonedeljska cesta 18, kojeg zastupa Pavle Fellner, odvjetnik u Zagrebu, Jurišićeva 1a, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Koturaška cesta 43/IV, Zagreb, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Komunalije d.o.o., Đurđevac, Radnička cesta 61, kojeg zastupa Stela Tursan, odvjetnica iz Zajedničkog odvjetničkog ureda Marko Tušek i Stela Tursan, Aleja kralja Zvonimira 11, Varaždin i Siemens d.d., Heinzelova 70a, Zagreb, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 11. studenog 2020.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/20-01/663, urbroj: 354-01/20-7 od 28. rujna 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

III. Nalaže se tužitelju Duplico d.o.o. Kalinovica da zainteresiranoj osobi Komunalije d.o.o., Đurđevac, nadoknadi trošak upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 15 dana.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem tuženika odbijene su žalbe tužitelja i zainteresirane osobe Siemens d.d., Zagreb, kao neosnovane (točka 1. izreke rješenja) te su kao neosnovani odbijeni i zahtjevi tužitelja i zainteresirane osobe Siemens d.d. za naknadu troškova žalbenog postupka (točka 2. izreke rješenja).

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da tuženik ili miješa ili tendenciozno tumači zakonske razloge za poništenje natječaja mimo njenog sadržaja. Ističe da nije sporno da grupa F predstavljaju tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno podredivu cjelinu, te su tehnički zahtjevi za tu grupu (prema natječajnoj dokumentaciji) različiti u odnosu na grupe A do E. Ponude za grupu F ne prelaze procijenjenu vrijednost nabave, a terminski grupa F nije za početak radova vezana uz ostale grupe, dakle, javni naručitelj je bio svjestan mogućnosti poništenja natječaja u odnosu na pojedine grupe, međutim, u odnosu na ostale grupe, grupa F prema zahtjevu iz natječaja može egzistirati sama za sebe jer namijenjena je nadzoru već postojećih crpnih stanica, namijenjena je nadzoru crpnih stanica A do E te je namijenjena za postojeće i novoprojektirane uređaje za pročišćivanje otpadnih voda. Sam zakon uopće ne predviđa automatsko poništavanje natječaja za sve grupe ukoliko se neke ili više grupa poništava (zakonski razlozi jednostavno moraju biti ispunjeni).

Napominje da tuženik nema baš nikakvo obrazloženje za pozivanje na članak 298. stavak 1. točku 2. Zakona o javnoj nabavi niti postoji i jedna puka formalna rečenica koja bi opravdavala pozivanje na taj zakonski članak, pa je nerazumljivo kako bi zbog činjenica koje se tiču procijenjene vrijednosti nabave grupa A do E došlo do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi za grupu F i u kom smislu, a tuženik za to nema obrazloženja nego samo spominje zakonski tekst kao puku frazu. Tuženik neosnovano i bez argumenata prihvaća tvrdnje javnog naručitelja kojima se dovodi u pitanje isplativost i realizacija cjelokupnog predmeta nabave i neizvjesnost pokretanja novog postupka nabave radi nabave istog predmeta kao razlog za poništenje natječaja u odnosu na grupu F. Smatra da dani razlozi za poništenje postupka javne nabave u odnosu na grupu F koji se na prvi pogled čine uvjerljivim, u stvarnosti uzimajući u obzir vrstu i predmet nabave potpuno su neuvjerljivi, nelogični i nemaju veze sa stvarnošću samog projekta, a nerealizacija tako odobrenih sredstava (200 milijuna kuna) još pri tome prihvaćanje kaznenih sankcija za Republiku Hrvatsku, naprotiv djeluje nestvarno i izvan svake gospodarske i političke logike. Nadalje, tužitelj smatra da poništenje natječaja za grupu F nema nikakve pravne ili gospodarske logike i takav postupak nije ozbiljan prema ponuditeljima koji sudjeluju u natječaju, te nalazi da se radi o izrazu samovolje i apsolutnoj negaciji temeljenih načela javne nabave iz članka 4. Zakona o javnoj nabavi. Jedini smisao poništenja nalazi se u činjenici da su se u grupi F u kojoj procijenjena vrijednost nabave nije sporna, učinile dostupnim sve ponude, što tužitelja dovodi u krajnje nepovoljan položaj (u trenutku otvaranja ponuda tužitelj je bio najpovoljniji ponuđač) a sada svi, pa i oni koji nisu prvobitno zadovoljavali uvjete natječaja mogu u ponovljenom natječaju (za grupe A do E) kalkulirati na temelju tako objavljene ponude tužitelja. Tužitelj predlaže da ovaj Sud poništi pobijano rješenje tuženika i naloži javnom naručitelju Komunalije d.o.o. Đurđevac da u predmetnom postupku javne nabave donese odluku o odabiru ekonomski najpovoljnije ponude za grupu F, te da mu nadoknadi troškove sastava tužbe u iznosu od 3.125,00 kn.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je naručitelj po grupama od A do E nabavljao izgradnju infrastrukturnih objekata – uređaja na različitim lokacijama, a pod grupom F je nabavljao sustav koji nadzire rad prethodno izgrađenih infrastrukturnih objekata – uređaja. S obzirom na to da je naručitelj zakonito poništio nabavu za grupu A do E (što je među strankama nesporno), a ujedno je ta odluka pravomoćna, okolnosti koje su dovele do poništenja nabave za grupe A do E predstavljaju novonastale, to jest novopoznate okolnosti u odnosu na nabavu za grupu F. Naime, da je naručitelj znao, u trenutku pokretanja postupka nabave za grupu F kako će za nabavu grupa A do E dobiti ponude koje cijenom višestruko premašuju procijenjenu vrijednost nabave, a time i osigurana sredstva, zbog čega nije u mogućnosti provesti nabavu za grupe A do E te izgraditi objekte, zasigurno bi sadržajno bitno drugačije odlučio provesti nabavu za grupu F. Međutim, kako mu je ta okolnost (cijene ponuda za grupu A do E) postala poznata naknadno, nakon što je već pokrenuo postupak za sve grupe predmeta nabave i kako to okolnost utječe na svrhovitost nabave grupe F, ona sadržajno predstavlja odredbu iz članka 298. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi. Sklapanje ugovora samo za grupu F predstavljalo bi neopravdano, nesvrshodno i neracionalno trošenje javnog novca, jer bi se provedbom nabave samo za grupu F bez da se provede i nabava za grupe A do E (izgradnja infrastrukturnih objekata – uređaja), zapravo nabavio sustav nadzora koji ne bi imao što nadzirati, jer objekti – uređaji čijem nadzoru je namijenjen sustav nadzora iz grupe F ne bi postojali. Navedene činjenice o povezanosti grupe F s ostalim grupama predmeta nabave proizlaze iz dokumentacije o nabavi, a naručitelj je prema članku 4. stavku 3. Zakona o javnoj nabavi obavezan primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito

trošenje javnih sredstava. Nadalje, tuženik navodi i obrazlaže zašto smatra da se tužitelj neosnovano poziva na druge postupke javne nabave, jer ti postupci nisu i ne mogu biti od utjecaja na zakonitost naručiteljeve odluke da poništi nabavu za grupu F u predmetnom postupku javne nabave kao niti na zakonitost rješenja. Napominje da tuženik u žalbenom postupku postupa u granicama žalbenih navoda te odluku donosi na temelju činjenica i dokaza koje su stranke iznijele u žalbenom postupku pa je žalitelj u smislu odredbe članka 420. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi sve svoje navode i dokaze dužan iznijeti odmah u samoj žalbi, u roku za žalbu. Stoga, činjenice i okolnosti koje u žalbenom postupku stranke nisu iznijele, bez obzira što su eventualno i postojale u vremenu donošenja rješenja, nisu obuhvaćene žalbenim postupkom te kao takve nisu od utjecaja na zakonitost rješenja. Tužitelj u svojoj žalbi, u roku za žalbu nije iznio činjenice i dokazi koje se odnose na druge postupke javne nabave, na koje sada ukazuje tužbom. Tuženik predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan odnosno podredno u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, sam riješi stvar u skladu s odredbom članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima i člankom 434. stavkom 4. Zakona o javnoj nabavi.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Komunalije d.o.o., Đurđevac u odgovoru na tužbu navodi da je u konkretnom slučaju riječ o projektu koji je sufinanciran bespovratnim sredstvima EU, odnosno za realizaciju kojeg su odobrena bespovratna sredstva iz EU fonda koja su strogo namjenska i potrošnja kojih je podvrgnuta strogim procedurama kontrole od strane tijela na nacionalnoj i europskoj razini, pa je jasno da je provedba cjelokupnog projekta kompleksan postupak koji je provela u najboljoj vjeri, imajući u vidu opravdanu potrošnju svih resursa, kako financijskih resursa i angažiranog kadra, tako i utrošenog vremena za realizaciju svakog pojedinog segmenta projekta obzirom na rokove za provedbu projekta u cjelini. Ističe da je predmet javne nabave mogla raspisati bez podjele na grupe predmeta nabave, ali je predmet nabave podijeljen na grupe, odnosno na cjeline kako bi omogućio sudjelovanje i manjih gospodarskih subjekata, odnosno kako bi se osiguralo ravnopravno tržišno nadmetanje, što je i obveza naručitelja sukladno članku 204. Zakona o javnoj nabavi. Sukladno podacima iz zapisnika o javnom otvaranju ponuda vidljivo je da je cijena ponuda pristiglih za grupe od A do E premašila procijenjene vrijednosti nabave po grupama, pa kako ona nema osigurana dodatna novčana sredstva, ponude su ocjenjene kao neprihvatljive, pa ih je sukladno članku 296. stavku 1. Zakona o javnoj nabavi odbila te sukladno članku 298. stavku 1. točki 2. poništila predmetni postupak javne nabave za sve grupe predmeta nabave jer nema osigurana dodatna novčana sredstva te su joj tek u trenutku javnog otvaranja ponuda postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi da su bile poznate prije, a to su u konkretnom slučaju cijene zaprimljenih ponuda koje gotovo dvostruko premašuju procijenjene vrijednosti nabave. U pogledu grupe F navodi da ni u kom slučaju ne može ugovarati istu samostalno, jer s obzirom na probijanje procijenjenih vrijednosti u ostalim grupama u pitanje je dovedena mogućnost realizacije cjelokupnog predmeta nabave, odnosno projekta koji je sufinanciran sredstvima EU. Posljedice provedbe projekta na način koji bi odstupao od prethodno definiranih uvjeta su poznate, a to je izricanje financijskih korekcija od strane kontrolnih tijela, te u konačnici vraćanje odobrenih/kroz utrošenih EU sredstava. Tvrdnja tužitelja da je zainteresirana osoba mogla i morala bez obzira na poništenje pet grupa nabave za izvođenja radova, sklopiti ugovor za nadzorno upravljački sustav, neovisno o poništenim postupcima nabave za izvođenje radova nije osnovana, jer bi njegovo takvo postupanje dovelo do značajnog utroška sredstava za nabavu nečega kupnja čega zapravo nema nikakvog opravdanja ukoliko se ne izvedu i predmetni radovi koji čine osnovu i predstavljaju smisao cjelokupnog projekta. Za donošenje odluke o odabiru samo za grupu F

nema nikakvog utemeljenja, niti s tehničkog aspekta jer se sustav nabavlja sukladno tehničkim specifikacijama cjelokupnog projekta koji podrazumijeva izgradnju nove infrastrukture, a niti s ekonomskom aspekta ako se govori o nabavi nadzorno upravljačkog sustava bez obzira na neizgrađenu infrastrukturu, dok za postojeću nabavu definiranih sustava nema potrebe pa niti odobrenja za samostalnu nabavu u situaciji kada je upitna provedba cjelokupnog projekta. Ističe da je u konkretnom slučaju postupila sukladno članku 298. stavku 1. Zakona o javnoj nabavi te smatra da je tužbeni zahtjev u potpunosti neosnovan i promašen i predlaže da ovaj Sud tužbu i tužbeni zahtjev odbije te obveže tužitelja na naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

Zainteresirana osoba Siemens d.d. Zagreb u odgovoru na tužbu navodi da je suglasna sa svim navodima iznesenima u tužbi tužitelja te ističe da je javni naručitelj prema zakonu morao i tehnički mogao do kraja provesti postupak odabira ponude za grupu F u predmetnom postupku javne nabave te zaključiti ugovor o javnoj nabavi s odabranim ponuditeljem za tu grupu. Ponuditelji koji su utrošili svoje resurse na podnošenje valjanih ponuda za grupu F ne bi smjeli trpjeti povredu svojih subjektivnih prava samo zato što su ponude za ostale grupe bile iznad predviđenog budžeta nabave. Tuženik je propustio utvrditi ove povrede Zakona o javnoj nabavi učinjene od strane javnog naručitelja i poništiti odluku javnog naručitelja u pobijanom dijelu.

Odgovor tuženika na tužbu i odgovori zainteresiranih osoba na tužbu dostavljeni su suprotnim strankama u postupku sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.).

Tužitelj je ovom Sudu dana 9. studenog 2020. dostavio podnesak kojim se očitovao na odgovor tuženika na tužbu.

Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke kao i očitovanja stranaka tijekom upravnosudskog postupka te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 55. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je naručitelj Komunalije d.o.o., Đurđevac, objavio 20. travnja 2020. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv za nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave broja objave: 2020/S OF5-0015294, radi nabave izgradnje vodnokomunalne infrastrukture aglomeracija Đurđevac, Virje, Ferdinandovac i Podravske Sesvete – radovi na izgradnji i dogradnji sustava vodoopskrbe i odvodnje. Naručitelj je 25. svibnja 2020., 5., 8., 15. i 23. lipnja te 16. srpnja 2020. objavio ispravke objave broj: 2020/S F14-0019731, 2020/S F14-0020826, 2020/S F14-0021540, 2020/S F14-0021998, 2020/S F14-0022901 i 2020/S F14-0025935. Predmet nabave podijeljen je na šest grupa i to: grupa A: vodoopskrba i odvodnja Općine Novigrad Podravski, grupa B: vodoopskrba i odvodnja Općine Virje, grupa C: vodoopskrba i odvodnja Grada Đurđevca, grupa D: vodoopskrba i odvodnja Općine Ferdinandovac, grupa E: vodoopskrba i odvodnja Općine Kloštar Podravski i grupa F: nadzorno upravljački sustav. Naručitelju je u predmetnom postupku javne nabave pristiglo sedam ponuda od kojih je jedna odbijena te je naručitelj 14. kolovoza 2020. donio odluku o poništenju postupka javne nabave. Na navedenu odluku o poništenju u dijelu koji se odnosi na grupu F žalitelji Siemens d.d. Zagreb i Duplico d.o.o. Zagreb su izjavili žalbe.

Prema odredbi članka 4. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16.) propisano je da je naručitelj obvezan primjenjivati odredbe ovog Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava.

Odredbom članka 298. stavka 1. točke 2. Zakon o javnoj nabavi propisano je da je javni naručitelj obvezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog

kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije.

Iz podataka u spisu predmeta i utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom postupku, a posebno zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda proizlazi da su cijene zaprimljenih ponuda za grupe A, B, C, D i E veće od procijenjene vrijednosti nabave, a naručitelj nema osigurana sredstva, sukladno planu nabave i sukladno ugovoru o sufinanciranju projekta izgradnja vodo komunalne infrastrukture aglomeracija Đurđevac, Virje, Ferdinandovac, Podravske Sesvete u ponuđenom iznosu za predmetne radove pa je ocijenjeno da su se ostvarili razlozi za poništenje na temelju odredbe članka 298. stavka 1. točke 9. Zakona o javnoj nabavi. Ponude za grupu F ne prelaze procijenjenu vrijednost nabave, međutim, grupa F veže se na realizaciju ostalih grupa u ponudi koje su neprihvatljive pa ista ne može egzistirati sama za sebe odnosno bez ostalih grupa.

S obzirom da je na temelju utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom postupku utvrđeno da je naručitelj odbio ponude u grupama od A do E kao neprihvatljive iz razloga jer su cijene tih ponuda prelazile procijenjenu vrijednost javne nabave, a naručitelj nije imao osigurana sredstva za realizaciju tog postupka javne nabave, što u ovom postupku nije niti sporno. Međutim, postavlja se pitanje jesu li bile ispunjene pretpostavke iz članka 298. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi za poništenje postupka javne nabave za grupu F koja se odnosi na nadzorno upravljački sustav.

Prema ocjeni ovoga Suda pravilna je ocjena tuženika da u situaciji kada je naručitelj odbio ponude u grupama A do E kao neprihvatljive iz razloga jer cijene tih ponuda prelaze procijenjenu vrijednost nabave za koje naručitelj nije imao osigurana sredstva predstavlja okolnost iz članka 298. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi odnosno, razlog za poništenje postupka javne nabave u dijelu koji se odnosi na grupu F. Naime, sklapanje ugovora o nabavi samo za grupu F u konkretnoj situaciji predstavljalo bi neopravdano nesvrishodno i neracionalno trošenje javnog novca, jer provedbom nabave samo za grupu F bez provedbe i nabave za grupe A do E koji se odnose na izgradnju infrastrukturnih objekata i uređaja, nabavio bi se sustav nadzora koji ne bi imao što nadzirati, s obzirom da objekti i uređaji čijem nadzoru je namijenjen sustav nadzora iz grupe F ne bi postojali, s tim da treba istaknuti da činjenice povezanosti grupe F s ostalim grupama predmeta nabave proizlaze iz predmetne dokumentacije o nabavi i to osobito opisa predmeta nabave kao i tehničkih specifikacija i troškovnika.

Nadalje, treba istaknuti da je odredbom članka 404. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi propisano da u žalbenom postupku Državna komisija postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede iz stavka 2. ovoga članka. Dakle, tuženik postupa u granicama žalbenih navoda koji moraju biti sadržani u samoj žalbi pa tužitelj tek sada u upravnom sporu ne može s uspjehom isticati prigovore koji se odnose na druge postupke javne nabave kako to pravilno smatra i tuženik u odgovoru na tužbu.

S obzirom na navedeno prema ocjeni ovoga Suda pravilno je postupio tuženik kada je odbio žalbu tužitelja kao neosnovanu i zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Imajući na umu navedeno trebalo je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odbiti tužbeni zahtjev tužitelja kao neosnovan.

Temeljem odredbe članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima odbijen je i zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora jer je tužitelj u cijelosti izgubio spor.

Tužitelj je sukladno odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima obvezan naknaditi trošak upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kuna zainteresiranoj osobi Komunalije d.o.o., Đurđevac.

U Zagrebu 11. studenog 2020.

Predsjednik vijeća:  
Boris Marković, v.r.

Za točnost opravka - ovlašteni službenik



Tanja Nemčić