



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

Poslovni broj: UsII-172/21-8

REPUBLIKA HRVATSKA  
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

Primljeno: 21-06-2021			Prilog C
e-mail	eojn	neposredno	rošteni
KLASA: UP/II-034-02/21-01/206			
URBROJ: 383-01/21-14			

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

## PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članice vijeća te više sudske savjetnice – specijaliste Biserke Špoljar, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka, Đure Šporera 2, OIB: 74774244771, zastupan po opunomoćeniku Miranu Maćešiću, odvjetniku u Odvjetničkom društvu Maćešić i suradnici d.o.o., Rijeka, Đure Šporera 2, OIB: 45833776625, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Agencije za obalni linijski pomorski promet Split, Antofagaste 6, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 26. svibnja 2021.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka, za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/21-01/206, urbroj: 354-01/21-10 od 22. ožujka 2021.

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

Obrazloženje

- Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja kao neosnovana (točka 1. izreke rješenja) te je odbijen zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka (točka 2. izreke rješenja).
- Protiv rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu u kojoj u bitnom navodi da je osporenim rješenjem utvrđeno da on i drugi potencijalni ponuditelji, nisu bili ograničeni u konzumiranju punog zakonskog roka za žalbu s obzirom na datum izmjene natječajne dokumentacije. Međutim, tuženik je u konkretnom slučaju, odlučio o žalbi koja je podnesena unutar zakonskog roka za podnošenje žalbe, ali nakon isteka roka za dostavu ponuda, ali neovisno o toj činjenici, pobijanim rješenjem propušteno je utvrditi da je naručitelj svakako postupao protivno članku 406. stavku 1. Zakona o javnoj nabavi i ustavnom, konvencijskom i europskom pravu na učinkoviti pravni lijek. Naime, sporna je činjenica što naručitelj nije, nakon objave izmjena natječajne dokumentacije, reagirao na način da istek roka za žalbu uskladi s datumom za dostavu ponuda. Smatra da je situacija koju je naručitelj stvorio objavom izmjena natječajne dokumentacije kojom bi rok za žalbu iznosio devet dana razlog značajnije naravi zbog kojeg je naručitelj trebao izmijeniti rok za dostavu ponuda tako da isti pada nakon roka za podnošenje žalbe. Takvu činjenicu tuženik je propustio

utvrditi prilikom donošenja pobijanog rješenja te propust naručitelja opravdava time da se spornom izmjenom natječajne dokumentacije samo uskladio početak trajanja javne usluge s onim navedenim u Dokumentaciji o nabavi – dio II objavljenim 17. veljače 2021. Nadalje, ističe da je direktiva o postupcima kontrole implementirana u hrvatsko zakonodavstvo putem Zakona o javnoj nabavi slijedom čega je obvezujuća u pogledu cilja za sve subjekte na koje se primjenjuje, a postupanje naručitelja u konkretnom slučaju protivno je Direktivi o postupcima kontrole (a time i pravu EU) koja predviđa rok od najmanje deset kalendarskih dana za podnošenje zahtjeva za preispitivanje odluka javnog naručitelja, odnosno podnošenja žalbe u konkretnom slučaju. Dakle, neovisno o tome što bi tuženik razmatrao žalbu podnesenu nakon roka za dostavu ponuda, a unutar zakonskog roka za podnošenje žalbe na izmjene natječajne dokumentacije, takva situacija nije formalno ispravna niti u skladu s hrvatskim i europskim propisima pa predlaže da ovaj Sud postavi pitanje Sudu EU po pitanju primjene članka 2c Direktive o postupcima kontrole u svezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima EU. Smatra da u konkretnom slučaju nije sporno da izmjene Programa državnih potpora nije potrebno ponovno slati na odobrenje i mišljenje Ministarstvu financija jer se izmjene odnose samo na pomicanje trajanja programa, ali sporno je što naručitelj nije uopće izmijenio program državnih potpora da bi potom, temeljem tako izmijenjenog programa, mogao izmijeniti natječajnu dokumentaciju, tako da ista bude usklađena s programom te upravo tu činjenicu pobijano rješenje ne utvrđuje iz razloga što nekritički prihvaća navod i stav naručitelja o očitovanju Ministarstva financija. Nadalje, proizlazi da i naručitelj i tuženik potvrđuju ispravno određen datum početka trajanja usluge na temelju mogućih očekivanja, pa ne vodeći se odredbama Zakona o javnoj nabavi koje propisuju rokove za svaki postupak i odluku koju naručitelji poduzimaju, odnosno donose i bez da je u obzir uzeta mogućnost podnošenja žalbe koja bi zaustavila postupak nabave. Odnosno, početak trajanja javne usluge od 1. travnja 2021. bio bi moguć jedino da je po isteku roka za dostavu ponuda objavljen zapisnik i da je odluka o odabiru donesena prvi naredni radni dan (7. ožujka 2021.) od kada počinje teći rok mirovanja od 15 dana, sukladno članku 306. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi, koji bi istekao 22. ožujka 2021. Ako je natječajnom dokumentacijom određeno da je početak trajanja javne usluge 1. travnja 2021. i s tim datumom ponuditelji izrađuju i dostavljaju ponude, a ugovor se sklopi za razdoblje nakon 1. travnja 2021. tada ugovor o javnoj nabavi nije usklađen niti s natječajnom dokumentacijom niti s ponudom odabranog brodarar. Tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi pobijano rješenje tuženika od 22. ožujka 2021. te da mu nadoknadi troškove sastava tužbe s pripadajućim porezom na dodanu vrijednost u iznosu od 312,50 kn.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe prigovor nedostatka aktivne legitimacije tužitelja te predlaže ovom Sudu odbaciti tužbu jer tužitelj postavljenim tužbenim zahtjevom predlaže poništenje pobijanog rješenja, kojim rješenjem nije odlučeno o pravima i pravnim interesima tužitelja. Poredno, tuženik se protivi tužbenom zahtjevu i predlaže isti odbiti iz razloga navedenih u obrazloženju rješenja od 22. ožujka 2021. Naglašava da je tužitelj u konkretnom slučaju žalbu na izmjenu Dokumentacije o nabavi izjavio zadnji dan roka za žalbu, dakle upravo deseti dan te da tuženik njegovu žalbu nije odbacio kao nepravodobnu, nego je o njegovoj žalbi odlučio meritorno pa je neosnovan prigovor tužitelja o navodnoj povredi prava na žalbu u konkretnom slučaju. Smatra da tužitelj neosnovano predlaže postavljanje pitanja Sudu Europske unije u vezi s Direktivom 2766/EZ Europskog parlamenta i vijeća od

11. prosinca 2007. o izmjeni Direktiva vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ, jer iznosi neistinu da je u konkretnom slučaju, dakle s Dokumentacijom o nabavi bio propisan rok za žalbu u trajanju od devet dana, što bilo kraće od navedenog Direktivom zagarantiranog najkraćeg roka u trajanju od deset dana. Naime, u ovom slučaju je dokumentacijom o nabavi bio propisan rok u trajanju od deset dana te je tužitelj svoje pravo na žalbu konzumirao upravo taj deseti dan kao zadnji dan roka. Nadalje, smatra da tužitelj neosnovano navodi da je rješenjem utvrđeno da dokumentacija o nabavi nije nezakonita zbog nesukladnosti s programom državnih potpora. U žalbenom postupku je utvrđeno i u rješenju obrazloženo da dokumentacija o nabavi to jest sadržaj zadnje njene izmjene koji je bio predmet žalbenog postupka, nije protivan programu državnih potpora u dijelu u kojem je dokumentacijom o nabavi propisano trajanje javne usluge. Naime, od samog početka predmetnog postupka javne nabave je trajanje javne usluge određeno u skladu s programom državnih potpora (6 godina) te nije mijenjano, a ispod odredbe o trajnosti javne usluge 6 godina, naručitelj je u zagradi naveo predviđeni datum početka i završetka tog šestogodišnjeg razdoblja koje po prirodi stvari ovisi o konkretnom datumu završetka samog postupka javne nabave te sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Navedeni datumi su bili predmet izmjene, a što je bilo posljedica učestalih ulaganja žalbi na Dokumentaciju o nabavi zbog kojih se pomicao predmetni završetak predmetnog postupka javne nabave i početak šestogodišnjeg razdoblja trajanja usluge. S tim u vezi je naručitelj dostavio očitovanje Ministarstva financija iz kojeg jasno proizlazi da pomicanje/mijenjanje datuma početka i završetka šestogodišnjeg razdoblja nije od utjecaja na zakonitost programa državnih potpora te da ono nije protivno Zakonu o državnim potporama. Ugovor o javnoj nabavi bit će sklopljen na razdoblje od šest godina i u tom razdoblju će se usluga izvršavati. Tuženik predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan.

4. Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Agencija za obalni linijski pomorski promet Split u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je kao naručitelj prilikom određivanja roka za dostavu ponuda postupala u cijelosti sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi, a da rok za žalbu ne određuje niti na njega može utjecati naručitelj jer je isti propisan zakonom. Tužitelj ne navodi ni jednu odredbu Zakona o javnoj nabavi po kojoj bi naručitelj imao rok za dostavu ponuda vezivati uz rok za izjavljivanje žalbe u drugim fazama postupka te upućuje na odredbu članka 419. stavka 2. i stavka 5. Zakona o javnoj nabavi. Smatra da je u pobijanom rješenju tuženik ispravno ocijenio da izmjena dokumentacije nije bila značajnije naravi u smislu da bi bilo potrebno produljiti rok za dostavu ponuda sukladno članku 240. Zakona o javnoj nabavi, jer izmjena ni na koji način ne pridonosi složenosti izrade ponude, a za razdoblje obavljanja prijevoza tužitelj je morao znati i prije izmjene dokumentacije za nadmetanje – dio I., objavljene 23. veljače 2021. Stoga smatra da je tuženik pravilno utvrdio da rok za žalbu nije skraćen jer rok od deset dana za izjavljivanje žalbe nije i ne može biti sporan, jer isti, sukladno članku 406. stavku 1. točki 3. Zakona o javnoj nabavi teče od dana objave izmjene Dokumentacije o nabavi, u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije. Tužitelj svojim navodima potvrđuje da je tuženik postupao po Zakonu o javnoj nabavi razmatrajući njegovu žalbu podnesenu u zakonskom roku. Nadalje, ističe da postupajući po mišljenju Ministarstva financija kao naručitelj nije imala nikakav razlog mijenjati program državne potpore za usluge općeg gospodarskog interesa u obliku naknade za obavljanje javne usluge javnog obalnog linijskog pomorskog prijevoza za razdoblje

od šest godina na državnim trajektnim linijama te nije jasno zašto je ta činjenica tužitelju sporna jer Ministarstvo financija ocjenjuje da je moguće pomicati početak obavljanja prijevoza, dok god trajnost ostaje ista (šest godina) i dok god su „istovremeno dalje ispunjeni svi uvjeti iz odluke Komisije“. Smatra da nema prepreka da zainteresirana osoba kao naručitelj i odabrani ponuditelj suglasno sklope ugovor za razdoblje različito od onog u natječajnoj dokumentaciji, dok god je, uzimajući u obzir više puta citirano očitovanje Ministarstva financija, izmjena razdoblja jedina izmjena u odnosu na odobreni program državne potpore i dok god se poštuje odluka Komisije, te takvu svoju argumentaciju opširno obrazlaže pozivajući se na relevantne odredbe Zakona o javnoj nabavi. Ističe da je postupala sukladno propisima što je tuženik ispravno vrednovao te tužbeni zahtjev odbio, pa predlaže da ovaj Sud odbije tužbu u cijelosti.

5. Odgovor tuženika i zainteresirane osobe na tužbu dostavljen je 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.).

6. 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.

7. Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je naručitelj Agencija za obalni linijski pomorski promet Split, objavio 12. studenog 2020. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv za nadmetanje i Dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S OF2-0040677, predmet nabave: obavljanje linijskog obalnog pomorskog prijevoza na državnoj trajektnoj liniji 831 Suđurađ – (Lopud) – Dubrovnik i obratno. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju kriterija kvalitete: tehnički elementi sukladno člancima 6. do 9. Uredbe o uvjetima i vrednovanju kriterija za davanje koncesije i sklapanje ugovora o javnoj usluzi za obavljanje javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu („Narodne novine“ 31/14., dalje: Uredba) minus 50% i na temelju kriterija troška: ekonomski financijski elementi sukladno člancima 6. do 9. Uredbe – minus 50%. Nadalje, proizlazi da je 23. veljače 2021. objavljena izmjena Dokumentacije o nabavi na koju izmjenu Dokumentacije je žalbu uložio tužitelj 5. ožujka 2021.

8. Tužitelj u žalbi i tužbi u pogledu objave izmjene Dokumentacije o nabavi u predmetnom otvorenom postupku javne nabave prvenstveno prigovara izmjeni natječajne dokumentacije jer smatra da se istom skraćuje rok za žalbu, zatim predviđenom početku obavljanja usluge te izmjeni natječajne dokumentacije u dijelu u kojem je izmijenjeno trajanje javne usluge, što detaljno i opširno obrazlaže.

9. Prema odredbi članka 406. stavka 1. točke 3. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16.) propisano je da se u otvorenom postupku žalba izjavljuje u roku od 10 dana i to od dana objave izmjene Dokumentacije o nabavi, u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije.

10. Odredbom članka 240. stavka 1. točke 2. istog Zakona propisano je da je javni naručitelj obvezan produžiti rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje ako je Dokumentacija o nabavi značajno izmijenjena. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da u slučajevima iz stavka 1. točaka 1. i 2. ovoga članka, javni naručitelj produljuje rok za dostavu razmjerno važnosti dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene, a najmanje za 10 dana od dana slanja ispravka poziva za nadmetanje.

11. S obzirom da je tužitelj žalbu na izmjenu dokumentacije o nabavi podnio 5. ožujka 2021., dakle zadnji dan roka za žalbu proizlazi da tužitelju rok za žalbu nije skraćen nego je isti iznosio 10 dana i određen je sukladno navedenoj odredbi članka 406. stavka 1. točke 3. Zakona o javnoj nabavi, pa tužitelj nije bio ograničen u konzumiranju prava na puni zakonski rok za podnošenje žalbe. Pored navedenog treba napomenuti da tužitelj nije niti dokazao da je izmjena Dokumentacije o nabavi bila značajnije naravi te da je zahtijevala produljenje roka za dostavu ponuda razmjerno važnosti izmjene, jer se izmjena Dokumentacije o nabavi sastojala samo u usklađivanju datuma početka trajanja javne usluge s onim navedenim u Dokumentaciji o nabavi – dio II. pa su i u tom dijelu prigovori tužitelja ocijenjeni neosnovanima, a imajući na umu citiranu odredbu članka 240. stavka 1. točke 2. i stavka 2. Zakona o javnoj nabavi.

12. Tuženik je pravilno ocijenio neosnovanim prigovor tužitelja u pogledu neusklađenosti dokumentacije o nabavi s Programom državnih potpora navodeći da navedeni program u dijelu u kojem je dokumentacijom o nabavi propisano trajanje javne usluge od šest godina u skladu s Programom državnih potpora i isto nije mijenjano, a ispod odredbe o trajnosti javne usluge od šest godina naručitelj je (naveo predviđeni datum početka i završetka tog šestogodišnjeg roka) što ovisi o konkretnom datumu završetka samog postupka javne nabave te sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Naručitelj je u tom smislu dostavio i očitovanje Ministarstva financija prema kojem pomicanje odnosno mijenjanje datuma početka i završetka šestogodišnjeg razdoblja nije od utjecaja na zakonitost programa državnih potpora te to nije protivno Zakonu o državnim potporama.

13. Suprotno navodima tužitelja proizlazi da je tuženik odgovorio na prigovore tužitelja u pogledu zakonitosti budućeg ugovora o javnoj nabavi pravilno navodeći da u slučaju kasnijeg započinjanja obavljanja javne usluge od onog inicijalno propisanog Dokumentacijom o nabavi, izmjenu razdoblja primjene Programa državnih potpora nije potrebno ponovno dostavljati Ministarstvu financija na mišljenje o usklađenosti s pravilima o državnim potporama i smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske jer nema prepreke da se razdoblje prijevoza započne i kasnije od razdoblja za koje je izrađen Program državnih potpora te stoga nema niti prepreke da naručitelj i odabrani ponuditelj suglasno sklope ugovor za razdoblje različito od onog u natječajnoj dokumentaciji kada je izmjena razdoblja pružanja javne usluge jedina izmjena u odnosu na odobreni program državne potpore.

14. Prema ocjeni ovoga Suda odlučujući o žalbi tužitelja u odnosu na Dokumentaciju o nabavi u predmetnom postupku javne nabave tuženik je pravilno navode tužitelja ocijenio neosnovanima te je žalbu odbio na temelju odredbe članka 425. stavka 1. točke 3. Zakona o javnoj nabavi.

15. Ispitujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, kao i postupak koji je prethodio donošenju rješenja tuženika, ovaj Sud je nakon razmatranja odlučnih činjeničnih i pravnih pitanja našao da tuženik nije povrijedio zakon time što je odbio žalbu tužitelja, jer je za takvu odluku dao valjane, iscrpne i argumentirano obrazložene razloge koji su utemeljeni na podacima u spisu predmeta i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

16. Prijedlog tužitelja da ovaj Sud postavi pitanje sudu EU o pitanju primjene članka 2c Direktive o postupcima kontrole u svezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima EU ovaj Sud ocjenjuje neosnovanim iz razloga jer je Dokumentacijom o nabavi bio propisan rok u trajanju od 10 dana u kojem je tužitelj svoje pravo na žalbu

iskoristio pa u tom smislu nema potrebe za postavljanje pitanja sudu EU kako to predlaže tužitelj.

17. Tuženik u odgovoru na žalbu neosnovano ističe prigovor nedostatka aktivne legitimacije na strani tužitelja zbog nedostatka pravnog interesa, jer se predmetna žalba tužitelja odnosila na izmjenu natječajne dokumentacije, odnosno Dokumentacije o nabavi koja je izmijenjena prije isteka roka za dostavu ponuda i javnog otvaranja ponuda pa nije bilo niti potrebno da tužitelj sudjeluje kao ponuditelj da bi u konkretnom slučaju imao pravni interes i bio aktivno legitimiran za podnošenje tužbe protiv pobijanog rješenja tuženika.

18. Imajući na umu navedeno, prema ocjeni ovoga Suda pravilno je postupio tuženik kada je odbio žalbu tužitelja kao neosnovanu te je za to naveo jasne i valjane razloge koje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

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

20. Kako je tužbeni zahtjev odbijen, tužitelju ne pripada pravo na naknadu troškova upravnog spora sukladno odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 26. svibnja 2021.

Predsjednik vijeća:  
Boris Marković, v.r.

Za točnost otpavka - ovlašteni službenik



*Tanja Nemčić*  
Tanja Nemčić