



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU**  
**POSTUPAKA JAVNE NABAVE**  
Zagreb, Koturaška 43/IV

**KLASA: UP/II-034-02/21-01/691**  
**URBROJ: 354-01/21-8**  
**Zagreb, 25. kolovoza 2021.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice te Alice Brandt i Zvonimira Jukića, članova, postupajući po žalbi žalitelja Tenta Yapi Insaat Sanayi Ve Ticaret A.S., Ankara, Republika Turska, OIB: 15282077236, kojeg zastupa opunomoćenica Martina Perenčević, odvjetnica iz Zagreba, na postupak javnog otvaranja ponuda te na propuštanje naručitelja, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008939, ispravci objave broj: 2021/S F14-0012286, 2021/S F14-0014507, 2021/S F14-0015581, 2021/S F14-0016190, 2021/S F14-0019746, 2021/S F14-0020039, 2021/S F14-0021932, 2021/S F14-0023359 i 2021/S F14-0024636, predmet nabave: izgradnja dionice Lekenik – Čvor Sisak na autocesti A11 Zagreb – Sisak, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, OIB: 57500462912, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

### **R J E Š E N J E**

1. Odbija se žalba žalitelja Tenta Yapi Insaat Sanayi Ve Ticaret A.S., Ankara, Republika Turska, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Tenta Yapi Insaat Sanayi Ve Ticaret A.S., Ankara, Republika Turska, za naknadom troškova žalbenog postupka.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, objavio je 8. ožujka 2021. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) obavijest o nadmetanju s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008939, predmet nabave: izgradnja dionice Lekenik – Čvor Sisak na autocesti A11 Zagreb – Sisak.

Naručitelj je objavio sljedeće ispravke objave broj: 2021/S F14-0012286 (29. ožujka 2021.), 2021/S F14-0014507 (14. travnja 2021.), 2021/S F14-0015581 (20. travnja 2021.), 2021/S F14-0016190 (23. travnja 2021.), 2021/S F14-0019746 (19. svibnja 2021.), 2021/S F14-0020039 (21. svibnja 2021.), 2021/S F14-0021932 (8.

lipnja 2021.), 2021/S F14-0023359 (21. lipnja 2021.) i 2021/S F14-0024636 (2. srpnja 2021.).

Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, a kriteriji za odabir su cijena ponude bez PDV-a (80%) i kvalitativna ocjena ponude (20%).

Na postupak javnog otvaranja ponuda te na propuštanje naručitelja urednu žalbu je ovom državnim tijelu dana 23. srpnja 2021. godine izjavio te naručitelju u roku za žalbu predao žalitelj Tenta Yapi Insaat Sanayi Ve Ticaret A.S., Ankara, Republika Turska. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava sadržaj Zapisnika o javnom otvaranju ponuda te osporava propuštanje naručitelja da zaustavi postupak javne nabave temeljem prethodno izjavljene žalbe. Žalitelj predlaže poništiti postupak javnog otvaranja ponuda i naložiti naručitelju određivanje novog roka za predaju ponuda, odnosno podredno predlaže poništiti predmetni postupak javne nabave. U žalbenom postupku žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 100.000,00 kuna.

U odgovoru na žalbu, naručitelj se u bitnome protivi žalbenim navodima žalitelja te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Žalba je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštenih osoba.

Žalba žalitelja je neosnovana.

Žalitelj tvrdi da je Zapisnik o javnom otvaranju ponuda sastavljen protivno odredbama ZJN 2016 te protivno odredbama Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave. Navodi da prilikom provođenja postupka javnog otvaranja ponuda u predmetnom postupku te prilikom sastavljanja Zapisnika o javnom otvaranju ponuda nije utvrđena nazočnost imenovanih članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu te da na predmetnom zapisniku nije vidljivo ime, prezime te potpis članova stručnog povjerenstva, a uslijed čega isti nije valjan te da stoga žalitelj ima razloga sumnjati u zakonitost i pravilnost provedenog postupka. Poziva se na članak 27. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, kojim je, tvrdi, propisano da Zapisnik o otvaranju ponuda mora sadržavati između ostalog ime i prezime nazočnih članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu te ime i prezime te potpis članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu koji su proveli otvaranje ponuda. Ujedno se poziva i na odredbu članka 197. ZJN 2016 kojom je, tvrdi, izričito propisana obveza naručitelja da internom odlukom imenuje stručno povjerenstvo koje priprema i provodi postupak javne nabave, pri čemu članovi povjerenstva ne moraju biti zaposlenici naručitelja, ali barem jedan od njih mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave. Navodi da je nejasno da li je naručitelj prije početka postupka uopće donio odluku kojom imenuje članove stručnog povjerenstva. Slijedom navedenog smatra da je dovedena u pitanje zakonitost čitavog postupka. Zaključno, navodi da je u predmetnom zapisniku navedeno da je javno otvaranje ponuda završeno 13. srpnja 2021. godine u 12:30 sati, a da je predmetni zapisnik nakon samo tri minute po navodnom završetku otvaranja ponuda bio objavljen putem EOJN RH.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da su otvaranju ponuda prisustvovali dva člana stručnog povjerenstva za javnu nabavu kao i ovlašteni predstavnici ponuditelja, čija su ovlaštenja priložena uz Zapisnik. Navodi da se imena članova stručnog povjerenstva naručitelja i ovlaštenih predstavnika ponuditelja, kao i njihovi potpisi

nalaze na navedenom zapisniku o otvaranju ponuda. Nadalje, navodi da je u predmetnom postupku javne nabave, sukladno odredbi članka 197. ZN 2016, prije početka postupka javne nabave, internom odlukom imenovao stručno povjerenstvo za javnu nabavu, a koje priprema i provodi predmetni postupak javne nabave, što je vidljivo u Odluci o imenovanju stručnog povjerenstva za javnu nabavu Urbroj: 4211-150-255/2021 od dana 19. veljače 2021. godine. Ističe da su dva člana stručnog povjerenstva, sukladno članku 282. stavak 5. ZJN 2016, a koji propisuje da ponude otvaraju najmanje dva člana stručnog povjerenstva za javnu nabavu, prisustvovali otvaranju ponuda te da obojica imaju važeći certifikat u području javne nabave. Navodi da okolnost da je predmetni Zapisnik objavljen tri minute nakon otvaranja ponuda samo pokazuje transparentnost u postupanju naručitelja u postupku javnog otvaranja ponuda, a čemu u prilog ide i činjenica da su javnom otvaranju ponuda prisustvovali, sukladno zakonskim odredbama i Pravilniku, i ovlaštene predstavnici ponuditelja, koji nisu imali primjedbi na postupak javnog otvaranja ponuda.

U odnosu na predmetni žalbeni navod valja ukazati na mjerodavne odredbe slijedećih propisa. Člankom 27. stavak 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj: 65/17 i 75/20; dalje u tekstu: Pravilnik) propisano je da Zapisnik o otvaranju ponuda mora, između ostalog sadržavati ime i prezime nazočnih članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu, ime i prezime nazočnih ovlaštenih predstavnika ponuditelja i drugih osoba, ime i prezime te potpis članova stručnog povjerenstva za javnu nabavu koji su proveli otvaranje ponuda te ime i prezime te potpis ovlaštenih predstavnika ponuditelja. Odredbom članka 197. stavcima 1. do 4. ZJN 2016 propisano je da je prije početka postupka javne nabave javni naručitelj obvezan internom odlukom imenovati stručno povjerenstvo za javnu nabavu, da stručno povjerenstvo za javnu nabavu priprema i provodi postupak javne nabave, da članovi stručnog povjerenstva za javnu nabavu ne moraju biti zaposlenici javnog naručitelja te da najmanje jedan član stručnog povjerenstva za javnu nabavu mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave. Člankom 282. stavak 5. ZJN 2016 propisano je da ponude otvaraju najmanje dva člana stručnog povjerenstva za javnu nabavu.

Provjeravajući osnovanost žalbenog navoda utvrđeno je da je u Zapisniku o javnom otvaranju ponuda navedeno da su ovlaštene predstavnici naručitelja koji su prisutni na otvaranju ponuda Marija Leko i Biserka Lacković te se na posljednjoj stranici zapisnika 4/4 nalazi i potpis navedenih ovlaštenih predstavnika naručitelja.

Isto tako u žalbenom postupku, naručitelj je uz odgovor na žalbu ovom državnom tijelu dostavio i Odluku o imenovanju stručnog povjerenstva za javnu nabavu Urbroj: 4211-150-255/2021 od dana 19. veljače 2021. godine, a u kojoj je navedeno da su, između ostalih, članice stručnog povjerenstva i Marija Leko i Biserka Lacković, što sve ukazuje na neosnovanost navoda žalitelja da je nejasno da li je naručitelj prije početka postupka uopće donio odluku kojom imenuje članove stručnog povjerenstva.

Dakle, nesporno je utvrđeno i jasno je da su osobe koje su u Zapisniku o otvaranju ponuda navedene kao ovlaštene predstavnici naručitelja ujedno i članovi stručnog povjerenstva za nabavu te da su prilikom javnog otvaranja ponuda prisustvovala dva člana stručnog povjerenstva sukladno članku 282. stavku 5. ZJN 2016. Terminološka razlika na koju žalitelj ukazuje je pri tome irelevantna. Naime, Zapisnik o javnom otvaranju ponuda sukladno članku 17. stavku 6. Pravilnika kada se radi o postupku otvaranja ponuda koje su dostavljene elektroničkim sredstvima komunikacije, generira EOJN RH te se isti odmah stavlja na uvid, provjeru sadržaja i potpis nazočnim ovlaštenim predstavnicima ponuditelja. Dakle, sam Zapisnik kojeg

generira EOJN RH sadrži podatak „ovlašteni predstavnici naručitelja“, a što u stvarnosti de facto predstavlja podatak o članovima stručnog povjerenstva za javnu nabavu. Kako je iz svega prethodno navedenog, a posebice iz Odluke o imenovanju stručnog povjerenstva za javnu nabavu naručitelja, razvidno da su ovlašteni predstavnici naručitelja koji su prisutni na javnom otvaranju ponuda (Marija Leko i Biserka Lacković) ujedno i članovi stručnog povjerenstva za javnu nabavu koji su potpisali predmetni Zapisnik o javnom otvaranju ponuda, utvrđeno je da je žalbeni navod žalitelja neosnovan.

Također, nejasno je na povredu odredbe kojeg propisa iz područja javne nabave žalitelj ukazuje kada u žalbi navodi da je u predmetnom zapisniku navedeno da je javno otvaranje ponuda završeno 13. srpnja 2021. godine u 12:30 sati, a da je predmetni zapisnik nakon samo tri minute po navodnom završetku otvaranja ponuda bio objavljen putem EOJN RH. Naime, u predmetnom Zapisniku o javnom otvaranju ponuda, navedeno je da je otvaranje ponuda započelo 13. srpnja 2021. godine u 12:00 sati, a da je završilo u 12:30 sati te je iz EOJN RH vidljivo da je isti Zapisnik objavljen kroz sustav EOJN RH u 12:33:25 sati. Sukladno pravilima o teretu dokaza iz članka 403. stavka 2. ZJN 2016 žalitelj je obvezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi, dok u konkretnom slučaju žalitelj osim što nije jasno naveo zbog čega smatra nezakonitim činjenicu da je Zapisnik o javnom otvaranju ponuda objavljen 3 minute i 25 sekundi nakon završetka postupka javnog otvaranja ponuda, nije niti dokazao da bi se radilo o povredi mjerodavnih propisa iz područja javne nabave. Slijedom navedenog, žalbeni navod žalitelja ocijenjen je neosnovanim.

Nadalje, žalitelj navodi da je nezaustavljanjem postupka javne nabave i provođenjem postupka javnog otvaranja ponuda dana 13. srpnja 2021. godine u 12:00 sati, naručitelj grubo povrijedio odredbe ZJN 2016 jer je isto proveo unatoč zaprimljenoj žalbi podnositelja žalbe od 12. srpnja 2021. godine na izmjenju dokumentacije o nabavi. Naime, tvrdi da je naručitelj putem EOJN RH dana 2. srpnja 2021. godine objavio izmjenju dokumentacije o javnoj nabavi, a na koju izmjenju je žalitelj u zakonom propisanom roku izjavio žalbu. Žalitelj se poziva na odredbe članka 419. ZJN 2016 kojima je propisano da je naručitelj, ako je izjavljena žalba na dokumentaciju o nabavi, ili na njezinu izmjenju, obvezan odmah po primitku žalbe na isti način i na istim internetskim stranicama na kojima je objavljena osnovna dokumentacija o nabavi objaviti informaciju da je na dokumentaciju izjavljena žalba i da se zaustavlja postupak javne nabave te da ako Državna komisija odbije ili odbaci takvu žalbu ili obustavi žalbeni postupak, da je naručitelj obvezan odrediti novi rok za dostavu i objaviti ispravak poziva na nadmetanje ili odabranim natjecateljima poslati ispravak poziva na dostavu ponuda, na sudjelovanje u dijalogu ili na pregovaranje te, ako je potrebno, ispravak dokumentacije o nabavi, što uključuje ispravak i ostalih podataka koji su nužni zbog izmjene roka za dostavu. Navodi da je usprkos citiranim zakonskim odredbama, naručitelj proveo postupak javnog otvaranja ponuda te ističe da niti ZJN 2016, a niti koji drugi u ovom postupku relevantan pravni izvor ne propisuje niti jednu iznimku koja bi omogućavala naručitelju da usprkos pravodobnoj i urednoj žalbi nastavi postupak javne nabave. Ističe da naručitelj nema ovlasti prejudicirati odluku naslova u povodu izjavljene žalbe odnosno samovoljno odlučivati o postupovnim pretpostavkama za izjavljivanje žalbe, da ZJN 2016 niti koji drugi relevantan pravni izvor ne dodjeljuje naručitelju ovlast provođenja testa razmjernosti pa da bi naručitelj bio ovlašten ocijeniti da je interes za otvaranje ponuda veći od interesa podnositelja žalbe da se u žalbenom postupku zaštite njegova prava. Smatra

da je opisanim postupanjem naručitelja narušena pravna sigurnost te da će u slučaju neusvajanja ove žalbe i drugi naručitelji imati temelj za kršenje prava sudionika u postupcima javne nabave. Navodi da je ignoriranjem žalbe i nezakonitim otvaranjem ponuda naručitelj povrijedio prava podnositelja žalbe ali i drugih sudionika predmetnog postupka, budući će im u slučaju poništavanja postupka javnog otvaranja ponuda nastati šteta primjerice u vidu potrebe dostavljanja novih ponuda s izmijenjenim cijenama, budući da su sve dostavljene ponude javno objavljene. Nadalje, navodi da je naručitelj protuzakonitim postupanjem s namjerom onemogućio podnositelja žalbe da sudjeluje postupku javne nabave, čime je prekršio temeljna načela ZJN 2016. Navodi da je na dan otvaranja ponuda dodatno putem e-maila poslao skenirani primjerak žalbe Državnoj komisiji i naručitelju te da je potom kontaktirao nadležnu osobu naručitelja koja je u dokumentaciji o javnoj nabavi navedena kao kontakt osoba, kako bi naručitelja još jednom obavijestio o izjavljenoj žalbi te navodi da je u nekoliko telefonskih razgovora, ovlašteni predstavnik naručitelja potvrdio primitak žalbe te uputio žalitelja da prati objave EOJN RH implicirajući na taj način da će sukladno zakonskim odredbama zaustaviti predmetni postupak javne nabave te da nije potrebno da podnositelj žalbe dostavi svoju ponudu, a slijedom čega podnositelj žalbe nije dostavio svoju ponudu.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je prvu žalbu u ovom postupku javne nabave od strane žalitelja zaprimio 21. lipnja 2021. godine te da je Državna komisija donijela Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/573, URBROJ: 354-01/21-4 od 21. lipnja 2021. godine kojim je odbacilo žalbu žalitelja kao nedopuštenu. U obrazloženju Rješenja navedeno je da je Državna komisija u ovom postupku javne nabave već odlučivala Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/21-01/507, URBROJ: 354-01/21-4 od 07. lipnja 2021. godine kojim je odbacila žalbu kao neurednu. U obrazloženju se navodi da s obzirom da je žalba, ovdje ponovnog žalitelja izjavljena na ispravak poziva na nadmetanje i na izmjenu dokumentacije o nabavi, a kojom je samo izmijenjen rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja ponuda nakon prethodnog Rješenja Državne komisije kojim je žalba odbačena, sukladno odredbi članka 419. stavak 3. ZJN 2016, ista nedopuštena. Zatim, naručitelj spominje drugu žalbu u ovom postupku javne nabave od strane žalitelja koju je zaprimio 29. lipnja 2021. godine povodom koje je Državna komisija donijela Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/613, URBROJ: 354-01/21-4 od 2. srpnja 2021. godine, odnosno treću žalbu u ovom postupku javne nabave od strane istog žalitelja koju je naručitelj zaprimio 12. srpnja 2021. godine, povodom koje je Državna komisija donijela Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/647, URBROJ: 354-01/21-4 od 14. srpnja 2021. godine. Navodi da je Državna komisija predmetne žalbe odbacila kao nedopuštene temeljem članka 419. stavka 3. ZJN 2016 s obrazloženjem da su žalbe ponovnog žalitelja, izjavljene na ispravak poziva na nadmetanje i na izmjenu dokumentacije o nabavi, a kojima je samo izmijenjen rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja ponuda nakon prethodnih Rješenja Državne komisije kojima je žalba odbačena kao nedopuštena te da su nedopuštene. Naručitelj ističe da su druga i treća žalba bile tekstualno identične te da je Državna komisija za prvu i drugu žalbu odlučila identičnim Rješenjima o odbacivanju žalbe iz razloga neopuštenosti, a naknadno i za treću žalbu. Navodi da je žalitelj prethodno već tri puta izjavljivao žalbu na izmjenu dokumentacije o nabavi te da je iskoristio svoje pravo izjaviti žalbu na po žalitelju spornu izmjenu dokumentacije o nabavi od 8. lipnja 2021. godine. Ističe da su odluke Državne komisije imperativne naravi te da sukladno zakonskoj odredbi članka 425. stavak 5. ZJN 2016 svatko mora poštovati odluku Državne komisije, odnosno ističe da je nakon nastupa izvršnosti odluke KLASA: UP/II-

034-02/21-01/573, nastupila prekluzija prava na isticanje prigovora na izmjenu dokumentacije u kojoj je naručitelj mijenjao rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja te da bi se svaka buduća žalba žalitelja koja bi se ticala izmjene roka za dostavu ponuda i datuma javnog otvaranja mogla promatrati iz smjera nedopuštenosti sukladno citiranom članku ZJN 2016. Navodi da nije zaustavio postupak nego je pristupio javnom otvaranju ponuda te se poziva na članak 4. stavak 3. ZJN 2016. Ističe da je budući da je kroz opetovano iznošenje jednakih žalbenih navoda postalo nedvojbeno jasno da je volja žalitelja, izjavljujući žalbe ciljano dan prije javnog otvaranja ponuda, maliciozno i zlonamjerno postupanje u cilju zaustavljanja postupka javne nabave te posredno i nanošenje štete naručitelju i drugim ponuditeljima zbog nemogućnosti donošenja odluke o odabiru i sklapanja ugovora za izvršenje predmeta nabave, naručitelj, kako bi prekinuo mogući beskonačni pokušaj zlorabe prava od strane žalitelja, odlučio postupiti sukladno Rješenju Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/19-01/779, URBROJ: 354-01/17-8 od 29. kolovoza 2019. godine, odnosno prema stavu žalbenog tijela da bi se svaka iduća žalba žalitelja na izmjenu dokumentacije o nabavi u kojoj je samo izmijenjen rok za dostavu ponuda i datum javnoga otvaranja ponuda mogla promatrati iz smjera nedopuštenosti takve žalbe, odnosno da se takvo postupanje žalitelja ima okvalificirati kao nesavjesno. Naručitelj se poziva i na Presudu Visokog upravnog suda (dalje u tekstu VUS RH) Poslovni broj: UsII-506/19-7. Navodi da žalitelj u predmetnom postupku javne nabave niti u jednom trenutku nije postavio niti jedan upit naručitelju, da nije niti dostavio ponudu te da nije jasna potreba za takvim zlonamjernim postupanjem s ciljem sprečavanja postupka javne nabave. Napominje da je Zapisnikom o javnom otvaranju ponuda konstatirano da je pristiglo 9 ponuda, od kojih su svi ponuditelji dostavili Jamstva za ozbiljnost ponude, bez obzira na činjenicu iz koje su države. Kako je predmet prethodnih žalbi žalitelja bio navodna nemogućnost dostavljanja Jamstva za ozbiljnost ponude i Jamstva za dobro izvršenje ugovora zbog roka za dostavu ponuda, naručitelj ističe da je upiranje u nemogućnost dostavljanja predmetnih jamstava u obliku garancije banke potpuno besmisleno budući da je žalitelj, ukoliko je imao želju predati ponudu, mogao dostaviti Jamstvo za ozbiljnost ponude s kraćim datumom (koji bi se u tom slučaju mogao produžiti) ili uplatiti novčani plog, kako je to definirano dokumentacijom. Također, navodi da je žalitelj očito previdio da se jamstvo za dobro izvršenje ugovora dostavlja samo od ponuditelja koji je izabran kao ekonomski najpovoljniji i to nakon potpisa ugovora. Ističe da nije samovoljno prejudicirao odluku naslovnog tijela u povodu izjavljene žalbe odnosno samovoljno odlučivao o postupovnim pretpostavkama za izjavljivanje žalbe i osnovanosti žalbenog zahtjeva, nego je slijedeći praksu naslovnog tijela i praksu VUS RH, donio odluku o javnom otvaranju ponuda u predmetnom postupku javne nabave kako bi spriječio daljnju nemogućnost postupanja u skladu s člankom 4. stavak 3. ZN 2016. Navodi da nije zanemario činjenicu o postojanju žalbe žalitelja, već da je, vodeći se zakonskim odredbama i citiranom praksom Državne komisije i VUS RH, postupio na savjestan način vodeći računa o ekonomičnosti postupka i svrhovitom trošenju javnog novca.

Glede ocjene predmetnog žalbenog navoda valja ukazati na historijat žalbi istog žalitelja izjavljenih u predmetnom postupku javne nabave.

Temeljem žalbe žalitelja na izmjenu dokumentacije o nabavi izjavljene dana 18. lipnja 2021. godine ovo državno tijelo donijelo je Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/573, URBROJ: 354-01/21-4 od 21. lipnja 2021. godine kojim je odbacilo žalbu žalitelja kao nedopuštenu. U obrazloženju Rješenja navedeno je da je Državna komisija u predmetnom postupku javne nabave već odlučivala Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/21-01/507, URBROJ: 354-01/21-4 od 7. lipnja 2021. godine kojim je

odbacila žalbu kao neurednu te da s obzirom da je žalba, ovdje ponovnog žalitelja izjavljena na ispravak poziva na nadmetanje i na izmjenu dokumentacije o nabavi, a kojom je samo izmijenjen rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja ponuda nakon prethodnog Rješenja Državne komisije kojim je žalba odbačena, sukladno odredbi članka 419. stavak 3. ZJN 2016, nedopuštena. Nakon navedene odluke ovog državnog tijela naručitelj je dana 21. lipnja 2021. godine produljio krajnji rok za dostavu ponuda (2. srpnja 2021. godine u 12:00 sati). Isto tako ističe se da žalitelj navedenu odluku ovog državnog tijela, iako je imao zakonsku mogućnost, nije osporavao tužbom.

Nadalje, iduću žalbu na izmjenu dokumentacije o nabavi žalitelj je izjavio 29. lipnja 2021. godine, a temeljem koje je ovo državno tijelo 2. srpnja 2021. godine donijelo Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/613, URBROJ: 354-01/21-4 kojim je odbacilo žalbu žalitelja kao nedopuštenu. U obrazloženju Rješenja, navedeno je da se u ovom postupku javne nabave već odlučivalo Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/21-01/573, URBROJ: 354-01/21-4 od 21. lipnja 2021. godine kojim je odbačena žalba kao nedopuštena te da s obzirom da je žalba, ovdje ponovnog žalitelja izjavljena na ispravak poziva na nadmetanje i na izmjenu dokumentacije o nabavi, a kojom je samo izmijenjen rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja ponuda nakon prethodnog Rješenja Državne komisije kojim je žalba odbačena kao nedopuštena, sukladno odredbi članka 419. stavak 3. ZJN 2016, nedopuštena. Nakon navedene odluke ovog državnog tijela naručitelj je dana 2. srpnja 2021. godine produljio krajnji rok za dostavu ponuda (13. srpnja 2021. godine u 12:00 sati).

Žalitelj je 12. srpnja 2021. godine izjavio žalbu na izmjenu dokumentacije o nabavi koja je sadržajno u bitnome identična prethodnoj žalbi žalitelja, a koja je odbačena kao nedopuštena. Dana 14. srpnja 2021. godine ovo državno tijelo donijelo Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/647, URBROJ: 354-01/21-4 kojim je odbacilo žalbu kao nedopuštenu, navodeći da je u ovom postupku javne nabave već odlučivalo Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/21-01/613, URBROJ: 354-01/21-4 od 2. srpnja 2021. godine kojim je odbacilo žalbu kao nedopuštenu. U obrazloženju se navodi da s obzirom da je žalba, ovdje ponovnog žalitelja, izjavljena na ispravak poziva na nadmetanje i na izmjenu dokumentacije o nabavi, a kojom je samo izmijenjen rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja ponuda nakon prethodnog Rješenja Državne komisije kojim je žalba odbačena kao nedopuštena, sukladno odredbi članka 419. stavak 3. ZJN 2016, žalba je nedopuštena.

Naručitelj je dana 13. srpnja 2021. godine u 12:00 sati pristupio javnom otvaranju ponuda te je sastavio pripadajući Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji je objavljen u EOJN RH. Uvidom u predmetni Zapisnik utvrđeno je da žalitelj nije dostavio svoju ponudu u ovom postupku javne nabave.

Žalitelj smatra da je naručitelj postupio nezakonito kada po zaprimanju žalbe od 12. srpnja 2021. godine nije zaustavio postupak javne nabave već je pristupio javnom otvaranju ponuda te se poziva na odredbe članka 419. ZJN 2016.

U odnosu na navedeno ukazuje se na slijedeći pravni okvir.

Odredbom članka 4. stavak 3. ZJN 2016 propisano je da je naručitelj obvezan primjenjivati odredbe tog Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava.

Nadalje, odredbom članka 406. stavak 2. ZJN 2016 propisano je da žalitelj koji je propustio izjaviti žalbu u određenoj fazi otvorenog postupka javne nabave, nema pravo na žalbu u kasnijoj fazi postupka za prethodnu fazu.

Člankom 419. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da ako je izjavljena žalba na dokumentaciju o nabavi, ili na njezinu izmjenu, naručitelj je obvezan odmah po

primitku žalbe na isti način i na istim internetskim stranicama na kojima je objavljena osnovna dokumentacija o nabavi objaviti informaciju da je na dokumentaciju izjavljena žalba i da se zaustavlja postupak javne nabave. Stavkom 2. tog članka propisano je da ako Državna komisija odbije ili odbaci žalbu iz stavka 1. ovoga članka ili obustavi žalbeni postupak, naručitelj je obvezan odrediti novi rok za dostavu i objaviti ispravak poziva na nadmetanje ili odabranim natjecateljima poslati ispravak poziva na dostavu ponuda, na sudjelovanje u dijalogu ili na pregovaranje te, ako je potrebno, ispravak dokumentacije o nabavi, što uključuje ispravak i ostalih podataka koji su nužni zbog izmjene roka za dostavu. Stavkom 3. tog članka propisano je da na ispravke iz stavka 2. tog članka žalba nije dopuštena.

Iz utvrđenog činjeničnog stanja proizlazi da je žalitelj prije žalbe žalitelja koja je izjavljena 12. srpnja 2021. godine, u istom postupku javne nabave izjavio tri žalbe kojima je osporavao zakonitost izmjene dokumentacije o nabavi, prva žalba je rješenjem ovog državnog tijela KLASA: UP/II-034-02/21-01/507, URBROJ: 354-01/21-4 od 7. lipnja 2021. godine odbačena kao neuredna, dok su druga i treća žalba žalitelja odbačene kao nedopuštene rješenjima ovog državnog tijela KLASA: UP/II-034-02/21-01/573, URBROJ: 354-01/21-4 od 21. lipnja 2021. godine i KLASA: UP/II-034-02/21-01/613, URBROJ: 354-01/21-4 od 2. srpnja 2021. godine, a kako je prethodno opisano uz obrazloženje da je žalba, ovdje ponovnog žalitelja, izjavljena na ispravak poziva na nadmetanje i na izmjenu dokumentacije o nabavi, a kojom je samo izmijenjen rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja ponuda nakon prethodnog Rješenja Državne komisije sukladno odredbi članka 419. stavak 3. ZJN 2016, nedopuštena. U konačnici i žalbu žalitelja od 12. srpnja 2021. godine na izmjenu dokumentacije o nabavi je ovo državno tijelo dana 14. srpnja 2021. godine Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/21-01/647, URBROJ: 354-01/21-4 odbacilo kao nedopuštenu. Potonja žalba žalitelja od 12. srpnja 2021. godine sadržajno je u bitnome identična prethodnoj žalbi žalitelja, a koja je odbačena kao nedopuštena, a rješenje ovog tijela kojim je to utvrđeno žalitelj nije osporavao tužbom pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Opetovano izjavljivanje sadržajno bitno identičnih žalbi žalitelja koji je svjestan činjenice da su takve žalbe nedopuštene, prema ocjeni ovog državnog tijela ukazuje na činjenicu da žalitelj nema namjeru učinkovito ostvarivati pravnu zaštitu zbog navodno nezakonite dokumentacije o nabavi već zloupotrebljava svoje pravo na žalbu s ciljem odugovlačenja postupka.

Dakle, unatoč jasnim zakonskim odredbama, žalitelj opetovano ustraje uzastopnim žalbama na osporavanju zakonitosti dokumentacije o nabavi na način da žalbe izjavljuje neposredno prije isteka roka za dostavu ponuda. Ovo tijelo ističe da institut žalbe ne smije postati sam sebi svrha jer žalitelj svojim postupanjem (kada unatoč jasnoj odluci ovog tijela da je žaliteljeva žalba nedopuštena ponavlja identičan sadržaj žalbe te novu žalbu izjavljuje neposredno prije isteka novo određenog roka za dostavu ponuda), u konkretnom slučaju evidentno onemogućuje naručitelja u njegovoj obvezi iz članka 4. stavak 3. ZJN 1016, odnosno u provođenju učinkovite javne nabave te ekonomičnom i svrhovitom trošenju javnih sredstava. U tom kontekstu, u konkretnom slučaju, ovo tijelo ocjenjuje da pravna zaštita koju žalitelj proklamirano tvrdi da želi svojim žalbama osigurati, gubi na učinkovitosti ako postupci javne nabave uslijed takvog postupanja žalitelja predugo traju, čime se povećavaju troškovi sudjelovanja u takvim postupcima. Stoga bezuvjetni i neograničeni pristup žalbenom postupku, na način kako ga nesavjesno koristi žalitelj, lišava institut prava na žalbu njegove svrsishodnosti. Naime, nesavjesnim korištenjem tog instituta (višekratno reciklirajući žalbene navode žalbama koje je ovo tijelo ocjenjivalo neurednima, odnosno nedopuštenima) žalitelj, svjesno i

zlonamjerno izravno utječe na ukupno produljenje predmetnog postupka javne nabave čime u konačnici izravno onemogućuje sve ponuditelje (uključujući i sebe) da uopće sklope ugovor s naručiteljem. Nadalje, ističe se da je pravna zaštita u postupcima javne nabave važan institut pomoću kojeg se ostvaruje kontrola zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave. Na taj način gospodarskim subjektima je omogućena zaštita njihovih subjektivnih prava i interesa od eventualnog nezakonitog postupanja naručitelja. U predmetom postupku javne nabave žalitelj koristi institut žalbe unatoč jasnoj odredbi članka 419. stavka 3. ZJN 2016 te opisanim postupanjem evidentno onemogućava naručitelja u njegovoj obvezi primjene ZJN 2016 na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava. Ujedno se ističe da nesavjesnim korištenjem instituta žalbe koje se ogleda u opetovanom izjavljivanju žalbi na izmjenu dokumentacije o nabavi, iako je žalitelj upoznat s time da su takve žalbe nedopuštene i svjestan da će iste biti odbačene, odnosno da neće moći ostvariti zaštitu svojih prava na način da se ponište po njemu sporni dijelovi dokumentacije o nabavi, i dalje svjesno i zlonamjerno izravno utječe na ukupno produljenje predmetnog postupka javne nabave čime onemogućava u konačnici i realizaciju predmetnog postupka javne nabave.

Dakle, u konkretnom slučaju valja istaknuti te je ocjena ovog državnog tijela da će, unatoč žalbama koje žalitelj opetovano, a sukladno definiciji iz članka 419. stavka 3. ZJN 2016 nedopušteno ulaže na izmjenu dokumentacije o nabavi, a koja izmjena se zapravo odnosi samo isključivo na izmjenu roka za dostavu ponuda i datuma javnog otvaranja ponuda nakon prethodnog Rješenja Državne komisije, svaka slijedeća žalba dijeliti istu pravnu sudbinu, odnosno da će biti odbačena kao nedopuštena.

Nadalje, isto tako valja naglasiti da institut prava na žalbu ne služi isključivo produljenju roka za dostavu ponude te se ne smije zlorabiti. Naime, onaj tko zlorabljuje pravo ne uživa pravnu zaštitu po tom istom pravu. Subjekt koji zlorabljuje određeni sustav, u ovom slučaju sustav pravne zaštite u javnoj nabavi, nema legitimitet očekivati i ostvariti pravnu zaštitu od tog istog sustava. Žalitelj smatra da su mu povrijeđeni interesi, no u konkretnom slučaju, nasuprot pojedinačnom interesu žalitelja, dakle interesu pojedinca, stoji javni interes. Postupci javne nabave se provode u javnom interesu radi zadovoljena javnih potreba koje se ostvaruju sklapanjem ugovora o javnoj nabavi te se izvršenje ugovora o javnoj nabavi financira javnim novcem. U sukobu navedenih interesa prevladava zaštita javnog interesa kao većeg pravnog dobra, a posebice kada je intencija pojedinca, ovdje žalitelja, svjesno, neutemeljeno i nezakonito odgađanje provedbe postupka javne nabave i u konačnici zloropotreba prava na žalbu. U konkretnom slučaju, između ostalog, valja istaknuti da se ovom odlukom pruža i zaštita proračuna Republike Hrvatske. Iz činjeničnog stanja utvrđeno je da je žalitelj tražio zaštitu svog individualnog interesa kao manjeg pravnog dobra u odnosu na javni interes kao većeg pravnog dobra, a da je tu zaštitu tražio postupanjem koje zapravo predstavlja zloropotrebu procesnih ovlaštenja te se u parničnom postupku karakterizira i kao obijesno parničenje. Takvo postupanje kao posljedicu ne stvara legitimno očekivanje. Legitimna očekivanja stranaka se štite kako bi se održalo nužno povjerenje u pravni poredak, budući da bi suprotno (zaštita nelegitimnog očekivanja) dovelo do destabilizacije pravne sigurnosti. Dakle, unatoč jasnim zakonskim odredbama žalitelj opetovano ustraje uzastopnim žalbama u odnosu na izmjenu dokumentacije o nabavi iako su takve žalbe, u konkretnom slučaju nedopuštene iz prethodno opisanih razloga. S obzirom na sve navedeno, a posebice specifične

okolnosti žaliteljevog nesavjesnog korištenja instituta žalbe te uvažavajući zakonski okvir iz članka 419. stavka 3. ZJN 2016, a što je ovo državno tijelo potvrdilo u prethodnim žalbenim postupcima, pozivom na načela javne nabave iz članka 4. ZJN 2016, ovo tijelo u konkretnom slučaju ocjenjuje žalbene navode neosnovanima. Ujedno ističe se da je istovjetan stav ovog državnog tijela glede zabrane zloropotrebe prava žalitelja potvrdio i Visoki upravni sud Republike Hrvatske Presudom Poslovni broj: UsII-506/19-7 od 5. prosinca 2019. godine. Načelo zabrane zloropotrebe prava na istovjetan način je istumačeno i u Presudi Suda Europske unije donesenoj u predmetu C-251/16 od 22. studenog 2017. godine iz koje jasno proizlazi da se načelo zabrane zloropotrebe prava može istaknuti kako bi se odbilo neko pravo, čak i u nedostatku odredaba nacionalnog prava koje predviđaju takvo odbijanje kao i da se primjena načela zabrane zloropotrebe ne protivi načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda. U skladu s prethodno navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 100.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Sukladno članku 431. stavku 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka pa je odlučeno kao pod točkom 2. izreke ovog rješenja.

#### **UPUTA O PRAVNOM LIJEKU**

Protiv ovog rješenja ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.



**Stranke žalbenog postupka:**

1. Hrvatske autoceste d.o.o.,  
Zagreb, Širolina 4
2. Tenta Yapi Insaat Sanayi Ve Ticaret A.S.,  
Ankara, Ümit Mah. 2526 Sok. No:17/A, Republika Turska