



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

Poslovni broj: UsII-179/22-5

## 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 Ante Galića, predsjednika vijeća, Sanje Štefan i Lidije Rostaš članica vijeća, te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja From city to city j.d.o.o., Solin, Matoševa 231a, kojeg zastupa Hrvoje Alajbeg, odvjetnik u Splitu, Bihačka 2A, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Splita, Split, Obala kneza Branimira 17, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 21. rujna 2022.

#### presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/22-01/414, urbroj: 354-02/3-22-07 od 19. srpnja 2022.

#### Obrazloženje

1. Točkom I. izreke osporenog rješenja odbijena je žalba tužitelja kao neosnovana, a točkom II. odbije je zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.
2. Protiv rješenja tuženika od 19. srpnja 2022. tužitelj je podnio tužbu u kojoj u bitnom osporava zakonitost dokumentacije o nabavi, navodeći kako tuženik neopravdano smatra zakonitim propust naručitelja Grada Splita da predmet nabave podijeli u grupe, odnosno da obrazloži svoju odluku da ne podijeli predmet nabave u grupe, budući da je isto propisano Zakonom o javnoj nabavi. Smatra kako je obrazloženje naručitelja za propuštanje podjele predmeta nabave u grupe neutemeljeno i protivno načelima javne nabave. Poziva se na stav Ministarstva gospodarstva koje u svom dopisu – odgovoru na upit od dana 2. svibnja 2022., u kojem obrazlaže razliku između usluga prijevoza osoba/djece s teškoćama u razvoju, te sanitetskog prijevoza osoba/djece s teškoćama u razvoju, navodeći kako se razlikuju u oznakama kojima se opisuju u postupku javne nabave, organizaciji načinu obavljanja, te zakonima koji određuju isto. Prigovara kako je neopravdano povećanja procijenjenog iznosa nabave sa 300.000,00 kuna bez PDV-a od iznosa u prethodno

poništenom postupku javne nabave prijevoza osoba s invaliditetom. Ističe kako je na isto upozorio prilikom prethodnog savjetovanja, a što je naručitelj u svom izvješću o provedenom prethodnom savjetovanju sa zainteresiranim gospodarskim subjektima nedostatno obrazložio stanjem na tržištu i povećanjem cijena goriva. Ističe kako se u navedenom izvješću pogrešno navodi kako "zainteresirani gospodarski subjekt" (ovdje tužitelj) je već prije deset godina na ovu istu temu ulagao žalbu, pa naručitelj prilaže rješenje DKOM-a kojim je ista žalba odbijena, budući je u rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave žalitelj bio Prijevoz nepokretnih i polupokretnih osoba, Solin, različit od ovdje tužitelja. Stoga smatra kako je postupak javne nabave proveden nezakonito, te da je postupanjem tuženika i naručitelja, ovdje tužitelj, neopravdano diskriminiran. Stoga, predlaže da Visoki upravni sud prihvati tužbu, poništi osporeno rješenje u cijelosti ili podredno da vrati predmet na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu se protivi tužbenom zahtjevu tužitelja i predlaže da se odbije kao neosnovan, iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja koje se treba smatrati sastavnim dijelom odgovora na tužbu. U vezi prigovora tužitelja koji se odnosi na propust tuženika da sankcionira propust naručitelja da predmet nabave podijeli na grupe, a naručiteljevo obrazloženje oko ne podijele predmeta nabave na grupe smatra neutemeljenim i protivnim načelima javne nabave, ukazuje na relevantne odredbe Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", 120/16. – dalje: ZJN/2016.). S time u vezi poziva se na odredbe članka 203. i 204. stavak 1. ZJN-a/2016., koji određuje da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu i drugu objektivno određivu cjelinu, a javni naručitelj može podijeliti predmet nabave na grupe na temelju objektivnih kriterija, primjerice prema vrsti, svojstvima, namjeri, mjestu ili vremenu ispunjenja, u kojem slučaju određuje predmet i veličinu pojedine grupe, uzimajući u obzir mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarskih subjekata postupku javne nabave. Poziva se na odredbu stavka 2. članka 204. ZJN-a/2016. prema kojoj, ako javni naručitelj u postupku javne nabave velike vrijednosti nije podijelio predmet nabave na grupe, obvezan je u dokumentaciji o nabavi te u izvješću o javnoj nabavi naznačiti glavne razloge za takvu odluku. Ističe kako podjela predmeta nabave u grupe predstavlja naručiteljevo pravo, a ne i obvezu sukladno navedenim odredbama Zakona, a što potvrđuje i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Navodi kako ono što jest obveza naručitelja, to je obrazložiti (u dokumentaciji o nabavi, te u izvješću o javnoj nabavi) razloge zašto se nije odlučio na podjelu predmeta nabave na grupe, i to samo u slučaju kada se radi o postupku nabave velike vrijednosti. Ističe kako je u točki 12. dokumentacije o nabavi predmetnog postupka javne nabave navedeno da je predmet nabave prijevoz osoba s invaliditetom, a pod točkom 13. je navedeno da nije dozvoljeno nuđenje po grupama, te da naručitelj neće dijeliti predmet nabave, jer se radi o istoj kategoriji njegovih korisnika koji imaju pravo na ovu uslugu (prijevoz i sanitetski prijevoz), pa je time predmet nabave jedinstven. Ističe kako se naručitelj nije odlučio da u predmetnom postupku za nabavu usluga prijevoza osoba s invaliditetom neće podijeliti predmet nabave na grupe, budući da isti predstavljaju ne djeljivu cjelinu, a time je postupio sukladno odredbama članka 203. i 204. ZJN-a/2016. i pravnom shvaćanju iz presuda Visokog upravnog suda. Navodi kako u okolnostima u kojima stavka sanitetskog prijevoza, kako je vidljivo i sve ostale stavke (180, 250 i 360 dana godišnje) i okolnosti u kojima se sanitetski prijevoz realizira samo povremeno (i onda kada tu potrebu iskaže korisnik), odvajanje sanitetskog prijevoza u posebnu

grupu ne bi bilo ekonomično, te bi se naručitelj takvom podjelom izložio riziku da mora poništiti postupak za navedenu grupu, s obzirom da se gospodarskim subjektima ne isplati nuditi uslugu koja je količinski zanemarivog značaja i koja može, a i ne mora biti realizirana. Smatra kako naručitelj svojom odlukom da ne podijeli predmet nabave na grupe nije ugrozio mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarskih subjekata postupku javne nabave, a što dokazuje dokaz dostavljen od strane naručitelja – zapisnik o javnom otvaranju ponuda iz prethodnog postupka javne nabave prijevoza osoba s invaliditetom, iz kojeg je razvidno da su zaprimljene dvije ponude zajednice ponuditelja, među kojima je kao član zajednice ponuditelja naveden upravo žalitelj. Ističe kako sukladno tome zainteresirani gospodarski subjekti uvijek imaju mogućnost, što dokumentacijom o nabavi ovdje nije isključeno, sudjelovati u postupku javne nabave zajedno drugim gospodarskim subjektima, primjerice u zajednici ponuditelja ili oslanjajući se na sposobnost drugog subjekta. Ističe kako je činjenica da naručitelj svojom odlukom neće podijeliti predmet nabave na grupe, nije postupio protivno relevantnim odredbama ZJN-a/2016., te je dokumentacijom o nabavi tijekom žalbenog postupka obrazložio i potkrijepio dokazima svoje tvrdnje zašto predmet nabave predstavlja kao jedinstvenu cjelinu, a da žalitelj s druge strane nije dokazao sukladno obvezi iz članka 403. stavka 2. ZJN-a/2016., da mu je na ovakav način onemogućen pristup predmetnom postupku javne nabave, pa je tuženik zakonito odlučio o neosnovanosti žalbenog navoda. Smatra kako se tužitelj bespredmetno i neosnovano poziva na mišljenje Ministarstva gospodarstva iz 2012., jer se radi o mišljenju koje nije obvezujuće za tuženika, a koje je doneseno dok je na snazi bio Zakon o javnoj nabavi ("Narodne novine", 90/11.) koji ne sadrži identične odredbe oko podijele predmeta nabave na grupe i koji u konačnici svakako ne može imati prvenstvenost pred presudama Visokog upravnog suda, koje se odnose na Zakon o javnoj nabavi po kojem se provodio predmetni postupak (ZJN/2016.) i čija su pravna shvaćanja i primjedbe obvezujuće sukladno članku 6. Zakona o sudovima. U odnosu na prigovor tužitelja u pogledu procijenjenog iznosa nabave, tuženik ističe da ti navodi nisu bili istaknuti u žalbi povodom koje je doneseno osporavano rješenje, tako da isti ne mogu biti predmet upravnog spora, jer navedeni prigovor tužitelja predstavlja nedozvoljeni beneficium novorum, jer o tom prigovoru rješenjem nije odlučeno, zbog čega on ne može biti od utjecaja na zakonitost rješenja. Navodi kako dokazi i činjenice koji nisu bili predmetnom žalbenog postupka ne mogu biti predmetom razmatranja ni u upravnom sporu, pozivajući se na praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, te na odredbu članka 404. stavka 1. ZJN-a/2016. i odredbe članka 420. ZJN-a/2016. Smatra kako se tužitelj neosnovano poziva na izvješće o provedenom prethodnom savjetovanju od 2. lipnja 2022., budući da otvoreni postupak javne nabave započinje danom slanja poziva na nadmetanje, pa navodi koje tužitelj iznosi, a odnose se na predmetno provedeni postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, nisu relevantni za ocjenu zakonitosti dokumentacije o nabavi. Stoga predlaže da se tužbeni zahtjev u cijelosti odbije kao neosnovan, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, predlaže da sud sam riješi stvar u skladu s člankom 434. stavkom 4. ZJN/2016.

4. Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu navodi da je kao naručitelj dana 6. lipnja 2022. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavio poziv za nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave čiji je predmet bio prijevoz osoba s invaliditetom. Ističe kako tužitelj u tužbi ponavlja žalbene razloge da dokumentacija o nabavi naručitelja sadrži nezakonitosti te zahtjeva poništavanje osporavanog djela dokumentacije o nabavi. Navodi kako osporavano

rješenje tuženika sadrži cjelovita obrazloženja kojima su činjenično i materijalno pravno osporeni žalbeni navodi tužitelja izjavljeni na sadržaj dokumentacije o nabavi. Navodi kako tužitelj u predmetnoj tužbi ističe da je naručitelj postupao nezakonito jer da nije opravdano naveo razloge da neće dijeliti predmet nabave na grupe (prijevoz i sanitetski prijevoz) kao i da je povrijedio prava tužitelja javnom objavom podataka kroz izvješće o prethodnom savjetovanju. Ističe kako je gornje navode tuženik u osporavanom rješenju pobio pozivom na primjenu odredbi članka 87. stavak 1., članka 203. i članka 204. stavak 2. ZJN-a/2016. Navodi kako predmet nabave predstavlja tehničku, tehnološku odnosno objektivnu odredivu cjelinu koju je naručitelj mogao, ali nije morao podijeliti na grupe, s obzirom da u smislu odredbe članka 204. stavak 2. ZJN-a/2016 proizlazi da je podjela predmeta nabave na grupe propisana kao mogućnost, a ne kao obveza javnom naručitelju, ako u postupku javne nabave velike vrijednosti, u dokumentaciji o nabavi i izvješću o javnoj nabavi naznači glavne razloge za takvu odluku, a što je naručitelj i učinio. Smatra kako je nesporno utvrđeno da u postupku tužitelj nije diskriminiran, odnosno nije stavljen u nepovoljniji položaj tijekom postupka prethodnog savjetovanja, uzimajući u obzir činjenicu da predmetni postupak ne počinje prethodnim savjetovanjem, već danom slanja objave o nadmetanju u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. Sukladno navedenom predlaže da se tužbeni zahtjev tužitelja odbije kao neosnovan u cijelosti.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba, u ovom predmetu naručitelj Grad Split, objavio dana 6. lipnja 2022. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave broj objave: 2022/S OF2-0022396, predmet nabave: prijevoz osoba s invaliditetom. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija broja vozila – vozila kategorije M1 prilagođena za prijevoz osoba s invaliditetom s 20 bodova, kriterija iskustva osoblja (upravitelja prijevoza) u iskustvu prijevoza osoba s invaliditetom s 10 bodova, kriterija položenog BLS/AVD tečaja ili jednakovrijednog za najmanje četiri vozača s 10 bodova, kriterija instaliranog sustava za naručivanje s 10 bodova te cijene ponude s 50 bodova.

7. U navedenom postupku je na sadržaj dokumentacije o nabavi tužitelj podnio žalbu te je u žalbi u bitnome osporavao zakonitost dokumentacije o nabavi.

8. Osporenim rješenjem u ovom upravnom sporu tuženik je žalbene navode ocijenio neosnovanim te odbio žalbu tužitelja i odbio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka.

9. Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je odbio tužiteljevu žalbu pri čemu je za svoju odluku naveo argumentirano obrazložene razloge, utemeljene na podacima spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

10. Naime, razmatrajući sadržaj tužiteljeve tužbe, te odgovore na tužbu tuženika i naručitelja (zainteresirane osobe), kao i dokaze priložene spisu predmeta, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi.

11. Ovo stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama i dokazima koji su u postupku pravilno i potpuno utvrđeni, nakon čega je pravilnom primjenom mjerodavnih odredbi ZJN 2016 osporenim rješenjem pravilno ocijenio da su žalbeni razlozi tužitelja neosnovani.

12. Prema ocjeni ovoga Suda tako je tuženik pravilno odbio tužiteljev prigovor kojim je ukazivao na propust tuženika da sankcionira propust naručitelja da predmet nabave podijeli u grupe.

13. Prema podacima spisa predmeta proizlazi da se naručitelj odlučio da u predmetnom postupku za nabavu usluga prijevoza osoba s invaliditetom neće podijeliti predmet nabave na grupe budući da isti predstavlja nedjeljivu cjelinu, a na koji način je postupio sukladno odredbama članka 203. i 204. ZJN-a/2016, a u dokumentaciji o nabavi je naveo valjano obrazloženje za svoju odluku budući da stavka sanitetskog prijevoza, kako je vidljivo iz troškovnika, predstavlja količinski najmanju vrijednost (60 dana godišnje) u odnosu na sve ostale stavke (180, 250 i 365 dana godišnje) te s obzirom na činjenicu da se sanitetski prijevoz realizira samo povremeno. Stoga je, prema ocjeni Suda, pravilno ocijenjeno da odvajanje u posebnu grupu ne bi bilo ekonomično te bi se naručitelj takvom podjelom izložio riziku da mora poništiti postupak za navedenu grupu (i time ostati bez važne usluge za najosjetljiviju kategoriju ljudi) s obzirom da se gospodarskim subjektima ne isplati nuditi uslugu koja je količinski zanemarivog značaja i koja može, a i ne mora biti realizirana.

14. Odredbom članka 203. ZJN-a/2016, propisano je da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivnu odredivu cjelinu, a odredbama članka 204. ZJN-a/2016 propisano je da javni naručitelj može podijeliti predmet nabave na grupe na temelju objektivnih kriterija, primjerice prema vrsti, svojstvima, namjeni, mjestu ili vremenu ispunjenja, u kojem slučaju određuje predmet i veličinu pojedine grupe uzimajući u obzir mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarstvenih subjekata postupku javne nabave (stavak 1.), a ako javni naručitelj u postupku javne nabave velike vrijednosti nije podijelio predmet nabave na grupe, obavezan je u dokumentaciji o nabavi te u izvješću o javnoj nabavi naznačiti glavne razloge za takvu odluku (stavak 2.).

15. Imajući na umu naprijed citirane odredbe ZJN-a/2016, pravilno je zaključio tuženik kako je odluka o podjeli predmeta nabave na grupe diskrecijsko pravo naručitelja, a obveza je naručitelja obrazložiti zašto se nije odlučio na podjelu predmeta nabave na grupe samo u slučaju kada se radi o postupku nabave velike vrijednosti.

16. Prema ocjeni ovoga Suda, pravilno je zaključio tuženik da je naručitelj svoju odluku o nabavi valjano obrazložio te da nije ugrozio mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarskih subjekata postupku javne nabave, jer zainteresirani gospodarski subjekti imaju mogućnost sudjelovati u postupku javne nabave u zajednici ponuditelja.

17. U odnosu na tužbene navode, kojima se tužitelj osvrće na procijenjene iznose nabave takav prigovor nije isticao u žalbi, već to ističe prvi puta u tužbi, što nije u skladu s odredbom članka 420. ZJN-a/2016 prema kojoj je žalitelj u žalbi dužan iznijeti sve sporne činjenice (opis nepravilnosti i obrazloženje) i za njih predložiti dokaze, a što je tužitelj propustio učiniti, na koju okolnost osnovano upire i tuženik u odgovoru na tužbu.

18. Što se tiče prigovora tužitelja da je povrijeđeno njegovo pravo javnom objavom podataka kroz Izvješće o prethodnom savjetovanju, pravilno se u obrazloženju osporenog rješenja tuženik poziva na odredbu članka 87. stavka 1. ZJN-a/2016, kojom je propisano da otvoreni postupak započinje od dana slanja poziva za nadmetanje.

19. Prema ocjeni Suda tužitelj se neosnovano poziva na mišljenja Ministarstva gospodarstva od 2. svibnja 2012. koje je doneseno kada je na snazi bio Zakon o javnoj nabavi iz 2011. godine, a koje u konkretnom slučaju nije obvezujuće za tuženika.

20. Stoga imajući na umu sve naprijed navedeno prema ocjeni ovoga Suda osporeno je rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika koji

je u osporenom rješenju za svoju odluku naveo utemeljene razloge, a ovaj Sud nije našao osnove za rješenje tuženika ocijeniti nezakonitim. Ovo tim više što tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je to rješenje utemeljeno, ali ih drugačije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drugačije rješenje ove stvari.

21. Zbog svega navedenog ovaj Sud nije ocijenio potrebnim održati raspravu u predmetnom upravnom sporu budući je tijekom spora tužitelju dostavio odgovore na tužbu, koje su dali tuženik i naručitelj (zainteresirana osoba), čime mu je omogućio očitovanje na navode iz istih, nakon čega je razmatrajući sve podneske zaprimljene od stranaka tijekom predmetnog upravnog spora zaključio kako u ovoj stvari činjenice nisu sporne te da u biti tužitelj svojim tužbenim navodima osporava samo primjenu prava, zbog čega je, u smislu ovlaštenja iz članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS), predmetni spis riješio bez rasprave.

22. Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 21. rujna 2022.

Predsjednik vijeća  
Ante Galić

Broj zapisa: **eb312-0fb1e**

Kontrolni broj: **07d34-e4b85-eb316**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:

CN=ANTE GALIĆ, L=ZAGREB, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.