



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

Poslovni broj: UsII-123/23-5

## 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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća uz sudjelovanje sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Elektro-voda d.o.o., Cres, Turion 20B, kojeg zastupa opunomoćenik Petar Petrinić, odvjetnik u Rijeci, Ivana Grohovca 1, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Vodoopskrba i odvodnja Cres Lošinj d.o.o., Cres, Turion 20A, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 20. rujna 2023.

### p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika klasa: UP/II-034-02/23-01/379, urbroj: 354-02/14-23-6 od 26. srpnja 2023.
- II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova ovog upravnog spora.

### Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbačena je žalba tužitelja izjavljena protiv Odluke o odabiru, kojom je u otvorenom postupku javne nabave broj objave: 2023/S 0F5-0023707 radi izgradnje vodovoda, prateće infrastrukture i dijela prometnice SU4 na predjelu Melin, naručitelj Vodoopskrba i odvodnja Cres Lošinj d.o.o., Cres odabrao ponudu ponuditelja S.E.L.V., Cres. Vrijednost predmeta nabave iznosi 190.000,00 eura/1.431.555,00 kn.

2. Tužitelj podnosi tužbu u kojoj u bitnom ističe kako osporeno rješenje tuženika osporava u cijelosti, jer je donošenjem takvog rješenja došlo do pogrešne primjene materijalnog prava, nepotpuno i netočno utvrđenog činjeničnog stanja te bitne povrede odredbi procesnog prava. Smatra kako se takvim postupanjem na nezakonit način zadire u prava i pravne interese tužitelja. Ističe kako se u kontekstu pravne zaštite u javnoj nabavi primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku, a na ovakav spor Zakon o upravnim sporovima. Poziva se na odredbu članka 2. Zakona o općem upravnom postupku te navodi kako je nesporno da je riječ o autoritativnim odlukama kojima se odlučuje o pravnim interesima gospodarskih subjekata u konkretnom postupku. Navodi kako je iz materijalne dokumentacije nesporno i vidljivo kako je tužitelj uplatio iznos naknade od 1.132,00 eura, ali isto nije i ne bi smjelo biti razlog za ovakvo postupanje

tuženika odnosno izravno odbacivanje žalbe. Citira odredbe članka 420. stavak 1. točke 10., članka 421. stavka 1., članka 425. stavka 1., članka 430.a stavka 1., 2. i 9. navodeći kako je tuženik prethodno citirane dijelove odredbi Zakona o javnoj nabavi, a posebice članak 421. stavak 1. primijenio doslovno, tumačeći ih isključivo gramatički što nije ispravno, obzirom da je u tumačenju i primjeni pojedine norme potrebno uz gramatičko, primijeniti i teleološko tumačenje, kako bi se u primjeni pojedinog propisa u praksi postigao upravo onaj cilj radi kojeg je norma i donesena. Smatra da je postupak tuženika za ovakvo odbacivanje utemeljen na pretjerano formalističkom i neutemeljenom restriktivnom tumačenju Zakona o javnoj nabavi, obzirom da je ovdje riječ o žalbenom postupku i pravnom podnesku žalbi koja ima svoj cilj i svoj učinak redovnog pravnog lijeka. Navodi kako je pravo na žalbu Ustavom zajamčeno pravo pa sukladno načelu razmjernosti iz članka 6. Zakona o općem upravnom postupku i članka 16. Ustava RH, svako ograničenje prava na žalbu mora imati legitiman cilj ili biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem prava na žalbu u svakom pojedinom slučaju. Ističe kako u predmetnom slučaju to nije ispunjeno jer je tuženik pogrešno primijenio Zakon odbacivanjem žalbe kao neuredne, umjesto da je meritorno odlučio o njenoj osnovanosti. Navodi kako teleološkim i gramatičkim tumačenjem odredbe članka 420. stavak 1. Zakona o javnoj nabavi i razmatranjem iste u korelaciji sa preostalim odredbama tog Zakona, ispravno bi bilo staviti naglasak pri odlučivanju na podvučeni dio rečenice: "Ako žalba ne sadržava dokaz iz članka 420. stavka 1. točke 10. ovoga Zakona ili naknada za pokretanje žalbenog postupka nije plaćena", a ne na dio rečenice: "u propisanom iznosu". Ističe kako je u ovom slučaju uplaćeni iznos dakako uplaćen, a dokaz o toj uplati je priložen, pa je tuženik pogrešno primijenio materijalnopravne propise, postupovne odredbe, a samim time pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje prilikom donošenja ovakvog rješenja. Smatra da je rješenje manjkavo i zbog toga jer nije bilo obrazloženo iz kojih dokaza tuženik zauzima stav o procijenjenoj vrijednosti ove javne nabave, niti je obrazložena povezanost vrijednosti javne nabave sa tim "propisanim iznosom" naknade za žalbeni postupak. Za slučaj da se "propisani iznosi" iz članka 421. stavka 1. smatraju onim iznosima iz članka 430.a stavka 1. potrebno je spomenuti i stavak 9. tog članka u kojem je propisano da se preplaćeni dio iznosa vraća uplatitelju, što je svakako diskriminatorno i nije životno logično postupanje u poslovnoj praksi u odnosu na druge. Ovo bi onda predviđalo da ponuditelj sa preplatom iznosa ima prednost u odnosu na ponuditelje koji su uplatili niži iznos, što bi izravno kršilo načela javne nabave taksativno navedene u članku 4. Zakona o javnoj nabavi i kontriralo samoj svrsi javne nabave. Tako u slučaju hipotetske preplate, tuženik i ministarstvo nadležno za financije bi ovdje tužitelju izišli u susret te meritorno odlučivali o ovoj žalbi, mada ni u tom slučaju ne bi bio uplaćen predviđeni iznos naknade, a pri tom bi ga i "nagradili" povratom preplaćenog iznosa iz državnog proračuna. Smatra da se takvim tumačenjem odredbi stvara nesrazmjer ciljeva te da bi pravilnom primjenom odredbi Zakona o javnoj nabavi predmetnu situaciju tuženik trebao fleksibilnije razgledati i postupiti manje restriktivno, a u najmanju ruku tužitelju omogućiti nadoplatu iznosa. Navodi kako je nesporno kako je tužitelj uplatio naknadu u visini 1.132,00 eura omaškom, a tu je omašku kao takvu trebao smatrati i tuženik. Osvrće se kritički na formulaciju odredbe članka 430.a stavak 1. Zakona o javnoj nabavi, koja sudionike u postupku javne nabave dovodi u zabludu jer iznos od 1.320,00 eura nema točku iza tisuću, iznosi naknada nisu napisani slovima u zagradama, što nije u skladu sa načelima savjesnog i poštenog niti u skladu s načelima javne nabave, a ovako brojčano navedene naknade odvajaju se rednim brojevima ispred, što također

dovodi do zablude da je taj redni broj sastavni dio iznosa naknade. Smatra da takva zablude ne smije biti prisutna u zakonskom tekstu jer javna nabava podrazumijeva poštivanje načela slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti. Ističe kako je u trenutku uplaćivanja iznosa naknade u za to predviđenom sustavu imao problema, te sustav nije htio automatski provesti uplatu, već je uputio na popunjavanje virmana ručno što isto predstavlja povredu postupka javne nabave. Stoga na te okolnosti kao dokaz predlaže saslušanje predloženih svjedoka. Poziva se na odredbu članka 421. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi kojom je propisano kao "obveza nečinjenja tuženika" da se predmetna žalba ne vrati tužitelju na dopunu ili ispravak. Smatra kako ova odredba nigdje ne obvezuje tuženika na striktno i formalno postupanje u odnosu na dokaz o ispravnoj ili neispravnoj uplati. Što se tiče povreda Zakona o općem upravnom postupku, navodi kako je uz povredu načela razmjernosti povrijeđeno i načelo pomoći stranci iz članka 7. tog Zakona te da ovakvo oglašavanje tuženika ne predstavlja poštivanje načela učinkovitosti i ekonomičnosti iz članka 10. istog Zakona. Također se poziva na članak 98. Zakona o općem upravnom postupku kojim je taksativno navedeno što rješenje mora imati, smatrajući kako osporeno rješenje o odbacivanju nema takav sadržaj te je kao takvo manjkavo. Ističe kako iz rješenja ne proizlazi temeljem čega je tuženik zaključio iznos procijenjene vrijednosti ove nabave, niti obrazlaže što to "propisani iznos naknade" predstavlja. Poziva se na odredbu članka 26. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima te predlaže Sudu da donese odluku o odgovornom učinku tužbe do pravomoćnog okončanja ovog postupka. Predlaže da naslovni Sud tužbu uvaži, te poništi rješenje tuženika i utvrdi da tužba ima odgovorni učinak do pravomoćnog okončanja ovog postupka te da mu se naknade troškovi upravnog spora.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu se protivi tužbenom zahtjevu i predlaže ga odbiti, a iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja. Navodi da je žalba odbačena kao neuredna jer je utvrđeno da naknada za pokretanje žalbenog postupka nije uplaćena u propisanom iznosu. Navodi kako je sukladno članku 430.a stavku 1. točki 1. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16. i 114/22. – dalje: ZJN/16) tužitelj bio obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura (9.945,54 kn) za procijenjenu vrijednost nabave od 265.440,00 eura/1.999.957,66 kn. Budući da u konkretnom slučaju procijenjena vrijednost nabave iznosi 190.000,00 eura/1.431.555,00 kn tužitelj je bio dužan uplatiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura/9.945,54 kn. Budući je tužitelj na ime naknade za pokretanje predmetnog žalbenog postupka uplatio iznos od 1.132,00 eura/8.529,05 kn, naknada za pokretanje žalbenog postupka nije uplaćena u propisanom iznosu, pa je tuženik zakonito postupio kada je žalbu odbacio kao neurednu u smislu odredbe članka 421. stavak 1., a na temelju članka 425. stavka 1. točke 2. ZJN/16. U vezi prigovora tužitelja koji se odnosi na pretjerano formalistički i gramatički pristup tumačenju odredbi zakona navodi kako je obveza uplate naknade za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu i obveza dostave dokaza o navedenoj uplati uz žalbu propisano kogentnim odredbama ZJN/16 te predstavlja postupovnu pretpostavku bez ispunjenja koje tuženik ne pristupa niti smije pristupiti odlučivanju o meritumu. U odnosu na prigovor tužitelja koji se odnosi na procijenjenu vrijednost nabave navodi kako je podatak o procijenjenoj vrijednosti nabave vidljiv u

Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) te je vidljiv i u dokumentaciji o nabavi predmetnog postupka, te u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda te u odluci o odabiru. Navodi kako tužitelj s jedne strane priznaje da nije uplatio propisani iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka opravdavajući navedeno omaškom, te s druge strane naglašava omašku u tekstu članka 430.a stavak 1. ZJN/16, kao i zabludu koju stvara navođenje rednog broja 1 ispred iznosa naknade za pokretanje žalbenog postupka. Smatra da se tužitelj neosnovano poziva na povrede Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. i 110/21. – dalje: ZUP) jer je za postupke javne nabave ZJN/16 lex specialis u odnosu na druge zakone Republike Hrvatske. Smatra kako, s obzirom na prijedlog tužitelja za određivanje odgovnog učinka tužbe, nisu u konkretnom slučaju kumulativno ispunjene pretpostavke iz članka 26. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS). Stoga predlaže odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva predlaže Sudu da sam odluči o žalbi.

4. Sukladno odredbi članka 6. ZUS-a odgovor tuženika na tužbu dostavljen je tužitelju.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe Sud nalazi da tuženik time što je osporenim rješenjem odbacio žalbu tužitelja kao neurednu, nije povrijedio zakon.

7. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je uvidom u dokaz priložen uz žalbu, kao i provjerom uplate naknade na računu Državnog proračuna Republike Hrvatske, utvrđeno da je tužitelj na ime naknade za pokretanje predmetnog žalbenog postupka uplatio iznos od 1.132,00 eura/8.529,05 kn, iako je bio dužan uplatiti naknadu u iznosu od 1.320,00 eura/9.945,54 kn, pa naknada za pokretanje žalbenog postupka nije uplaćena u propisanom iznosu. Naime, sukladno odredbi članka 430.a stavku 1. točki 1. ZJN/16 tužitelj je za pokretanje žalbenog postupka bio dužan uplatiti naknadu od 1.320,00 eura/9.945,54 kn za procijenjenu vrijednost nabave do 265.440,00 eura/1.999.957,68 kn, budući da je u konkretnom slučaju procijenjena vrijednost nabave iznosila 190.000,00 eura/1.431.555,00 kn. Odredbom članka 420. stavka 1. točke 10. ZJN/16 propisano je da žalba obvezno sadržava dokaz o izvršenoj uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu, a člankom 421. stavkom 1. istog Zakona propisano je da ako žalbe ne sadržava podatke iz članka 420. stavka 1. točke 7. ovoga Zakona ili dokaz iz članka 420. stavka 1. točke 10. ovoga Zakona ili naknada za pokretanje žalbenog postupka nije plaćena u propisanom iznosu, Državna komisija odbacit će žalbu kao neurednu, bez pozivanja žalitelja na dopunu ili ispravak.

8. Imajući u vidu naprijed navedene odredbe ZJN/16 prema ocjeni Suda obveza uplate naknade za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu i obveza dostave dokaza o navedenoj uplati uz žalbu, slijedom naprijed citiranih kogentnih odredbi, predstavlja postupovnu pretpostavku za pristupanje odlučivanju o meritumu. Kako je prema podacima spisa nesporno da naknada za pokretanje žalbenog postupka nije uplaćena u propisanom iznosu to je prema ocjeni ovoga Suda, a suprotno tužbenim navodima, ispravno postupio tuženik kada je osporenim rješenjem žalbu tužitelja odbacio kao neurednu i temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 2. ZJN/16 odlučio kao u izreci osporenog rješenja.

9. Prema ocjeni ovoga Suda neosnovano prigovara tužitelj kako je nejasno na temelju kojih dokaza je tuženik zauzeo stav o procijenjenoj vrijednosti nabave jer se radi o podatku koji je vidljiv u EOJN RH, dokumentaciji o nabavi predmetnog postupka.

10. S obzirom da žalba tužitelja nije uredna jer na strani tužitelja nisu ispunjene procesne pretpostavke za izjavljivanje žalbe, to je tuženik žalbu osnovano odbacio bez upuštanja u osnovanost žalbenih navoda.

11. Kako je sud odlučio o tužbenom zahtjevu nije bilo razloga odlučivati o prijedlogu za odgodnim učinkom tužbe.

12. Slijedom svega navedenog proizlazi da se osporeno rješenje tuženika ne može ocijeniti nezakonitim pa je odlučeno kao u izreci presude, pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. ZUS-a.

13. S obzirom da tužitelj nije uspio u sporu nema pravo na naknadu troškova upravnog spora temeljem odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a.

U Zagrebu 20. rujna 2023.

Predsjednik vijeća:  
Ante Galić

Broj zapisa: **9-3085c-f50c4**

Kontrolni broj: **08066-31f69-3ac35**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=Ante Galić, 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.