



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

Poslovni broj: UsII-222/2024-7

## 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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Jelene Rajić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Ivane Jasprica Konjuh, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Air tractor d.o.o. Osijek, Ulica Jablanova 21, OIB: 37414479901, kojeg zastupa Juraj Krsnik, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Krsnik & Partneri d.o.o., Zagreb, Boškovićeve 8/1, protiv rješenja tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB: 95857869241, klasa: UP/II-034-02/24-01/497, urbroj: 354-01/6-24-4 od 4. listopada 2024., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Zračne luke Osijek d.o.o., Osijek, Klisa, Vukovarska ulica 67, OIB: 48188420009, koju zastupa odvjetnik Velimir Slovaček, Osijek, Biljska cesta 66, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 20. studenoga 2024 .

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

I. Poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/24-01/497, urbroj: 354-01/6-24-4 od 4. listopada 2024. i predmet vraća na ponovni postupak.

II. Nalaže se tuženiku Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave da tužitelju Air tractor d.o.o. Osijek naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 1.250,00 € (tisućudvjestopedeseteura) u roku od 60 dana od dana dostave ove presude, dok se u preostalom dijelu zahtjev odbija.

III. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška odgovora na tužbu.

### Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika UP/II-034-02/24-01/497, urbroj: 354-01/6-24-4 od 4. listopada 2024., žalba tužitelja podnesena na objavu ovdje zainteresirane osobe na Javni natječaj za osnivanje prava građenja na nekretnini u vlasništvu Zračne luke Osijek d.o.o. odbačena je kao nepravodobna.

2. Tužitelj u tužbi navodi da je u žalbi isticao da iz objavljenog natječaja nije jasno da li se na isti primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, Zakona o koncesijama ili pak Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Znači ako je uopće upitno koji je oblik poslovne suradnje u pitanju odnosno na temelju kojeg postupka bi trebalo sklopiti ugovor o pravu građenja postavlja se pitanje na temelju čega je tuženik primijenio

odredbe Zakona o javnoj nabavi. Upire na odredbe članka 244. stavka 2. i 3. Zakona o javnoj nabavi koje u nastavku citira, kao i odredbu članka 44. stavak 1. - 4. Zakona o koncesijama, koje također u nastavku citira. Dakle, da bi se uopće mogao utvrditi početak trajanja roka za podnošenje žalbe te primijeniti članak 414. Zakona o javnoj nabavi, kojeg je tuženik primijenio, javni natječaj i namjeravana koncesija su morali biti objavljeni u elektroničkom oglasniku javne nabave, a ne na web stranici naručitelja. Navodi da iz navedene odredbe Zakona o javnoj nabavi nije vidljivo da se rok računa deset dana od dana objave natječaja na web stranici naručitelja, a eventualno, pod uvjetom da je utvrđeno da je riječ o javnoj nabavi ili koncesiji, što je propušteno učiniti, mogao bi se primijeniti rok od 10 dana od primitka dokumentacije, koju tužitelj nikad nije primio ili istekom roka za poduzimanje radnje, a to je 25. rujan 2024. Tužitelj i dalje tvrdi da je u konkretnom slučaju naručitelj, ovdje zainteresiran osoba, bio dužan provesti postupak javne nabave ili koncesije, a što je propustio učiniti, zbog čega predlaže poništiti rješenje tuženika, poništiti javni natječaj za osnivanje prava građenja na predmetnoj nekretnini, poništiti postupak za osnivanje prava građenja na predmetnoj nekretnini, naložiti zainteresiranoj osobi da naknadi tužitelju troškove žalbenog postupka, a tuženiku da naknadi trošak upravnog spora.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je za utvrđivanje postupovne pretpostavke pravodobnosti žalbe bilo nepotrebno prethodno utvrđivati da li se na predmetni objavljeni javni natječaj primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi ili odredbe Zakona o koncesijama jer sve i da se radi o koncesiji, kako to tužitelj smatra, pravna zaštita u postupku davanja koncesija se sukladno odredbi članka 96. stavka 2. i 3. Zakona o koncesijama, provodi u skladu s odredbama propisa kojima se uređuje javna nabava. Upire na odredbu članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, prema kojoj je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave samostalno i neovisno državno tijelo, nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Upire na odredbu članka 398. Zakona o javnoj nabavi te ističe da i sam tužitelj smatra da se na predmetni javni natječaj primjenjuje ili Zakon o javnoj nabavi ili Zakon o koncesijama. Osim toga radi li se u konkretnom slučaju o javnoj nabavi, koncesiji ili nekom drugom obliku poslovne suradnje pitanje je merituma, drugim riječima osnovanosti tužitelju spornog pitanja o čemu bi tužitelj odlučivao da su za odlučivanje o meritumu bile ispunjene postupovne pretpostavke za izjavljivanje žalbe. Međutim, u konkretnom slučaju iste nisu bile ispunjene pa je tuženik primjenjujući relevantne odredbe pravne zaštite iz dijela četvrtog Zakona o javnoj nabavi zakonito odbacio žalbu kao nepravodobnu. Budući da u konkretnom slučaju, a u fazi ispitivanja postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, nije bilo poznato radi li se uopće o javnoj nabavi i jednom od postupaka javne nabave propisanih Zakonom o javnoj nabavi ili je pak riječ o koncesiji ili nekom drugom obliku poslovne suradnje to je tuženik pravilno primijenio odredbu članka 414. Zakona o javnoj nabavi. Tuženik nije mogao primijeniti članke 406. - 413. Zakona o javnoj nabavi jer se rokovi za izjavljivanje propisani u navedenim člancima odnose na situacije kada je sasvim jasno da je žalba izjavljena u odnosu na jedan od postupaka javne nabave ili u odnosu na postupak davanja koncesije. Kako tužitelj u tužbi ne osporava da je predmetni javni natječaj za osnivanje prava građenja objavljen na službenoj web stranici naručitelja 10. rujna 2024., već smatra da je trebao biti objavljen u EOJN RH da bi se valjano moglo utvrditi početak roka, onda u situaciji kad je jasno da isti nije objavljen na mjestu i na način kako to tužitelj smatra ispravnim, a na koji način je tuženik u opisanoj situaciji trebao utvrditi početak roka, a tužitelj u tužbi ne

daje nikakvo konkretno rješenje. Datum 10. rujna 2024., kao dan kad je javni natječaj objavljen tužitelj ne osporava u tužbi, a niti tvrdi da za predmetnu objavu nije saznao 10. rujna 2024. pa je to dan kad se može smatrati da je tužitelj, protivno njegovim navodima, zaprimio informaciju odnosno dokumentaciju. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti, a podredno da sud sam riješi ovu upravnu stvar.

4. Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Zračna luka Osijek d.o.o. u odgovoru na tužbu navodi da predmet ovog Javnog natječaja nije javna nabava, koncesija, niti javno-privatno partnerstvo pa se zbog toga ne primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, Zakona o koncesijama, niti Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Predmet Javnog natječaja je osnivanje prava građenja, stvarnog prava reguliranog Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima radi izgradnje objekata u kojima će se obavljati djelatnosti na području zračnog prometa i pritom koristiti usluge Zračne luke Osijek d.o.o. kako bi ista osim prihoda po osnovi naknade za pravo građenja ostvarivala i prihode iz svoje osnovne djelatnosti, na temelju trgovačkog ugovora reguliranog Zakonom o obveznim odnosima i propisima koji reguliraju odvijanje zračnog prometa. I sam tužitelj citira Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima tako da u vezi prava građenja nema nejasnoća, odnosno poznata je njegova definicija. Također, tužitelj citira Zakon o koncesijama, Zakon o zračnim lukama konkretno odredbe iz kojih proizlazi da se koncesija za zračnu luku daje za izgradnju i upravljanje zračnom lukom ili samo za upravljanje zračnom lukom, što ovdje nedvojbeno nije slučaj jer zračnom lukom Osijek upravlja isključivo trgovačko društvo Zračna luka Osijek d.o.o. na temelju članka 2. Zakona o zračnim lukama i na to predmetni javni natječaj ni bilo koji drugi do sad vođeni postupak nema utjecaja. Ističe da je zainteresirana osoba trgovačko društvo u većinskom vlasništvu (55% udjela u temeljnom kapitalu sukladno članku 14. Zakona o zračnim lukama) i pravna osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Za određena raspolaganja nekretninama u vlasništvu pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske doneseni su posebni propisi primjerice Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora koji uređuje zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora te međusobna prava zakupodavca i zakupnika. Osnivanje prava građenja na nekretninama regulirano je posebnim propisima u dijelu koji se odnosi na nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske. Imovina pravnih osoba kojima je član ili osnivač Republika Hrvatska nije državna imovina kojom se upravlja sukladno propisima koji uređuju upravljanje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, već tom imovinom upravljaju te pravne osobe, kako je to navedeno u članku 6. Zakona o upravljanju državnom imovinom. Notorna je činjenica da na svim zračnim lukama u Republici Hrvatskoj, osim njihovih upravitelja, postoje drugi subjekti koji bez koncesije koriste zemljišta i obavljaju djelatnosti na području zračnog prometa, a upravo je tužitelj jedan od tih subjekata na području Zračne luke Osijek sukladno ugovoru o međusobnim pravima i obvezama od 1. studenoga 2010. Kao što je razvidno iz tog ugovora i tužitelj obavlja svoju djelatnost na zračnoj luci i to kroz poslovnu suradnju koja nije niti koncesija, javna nabava, javno-privatno partnerstvo, koncesija s obilježjima javno-privatnog partnerstva. Osim toga, jedina koncesija dana na temelju Zakona o zračnim lukama je koncesija za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb te sukladno članku 9.b stavku 7. Zakona o zračnim lukama koncesiju u konkretnom slučaju može dati jedino Vlada Republike Hrvatske u ime Republike Hrvatske, a ne operator zračne luke, tako da je pregled postupka iz EOJN bespredmetan. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti te potražuje trošak odgovora na tužbu.

5. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. – dalje u tekstu: ZUS) tužitelju je dostavljen odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe.

6. Tužitelj se očitovao na navode odgovora na tužbu tuženika te ističe da iz tog odgovora proizlazi da tuženik ni sam nije znao o kojem obliku poslovne suradnje je riječ. Smatra da je trebalo utvrditi je li riječ o koncesiji ili javnoj nabavi da bi se mogao primijeniti Zakon o javnoj nabavi ili odredbe članka 44. stavka 1. - 4. i utvrditi da je Zračna luka Osijek propustila objaviti postupak za osnivanje prava građenja u EOJN. Na ovaj način ozakonjuje se nezakonit način objavljivanja poslovne suradnje jer nigdje u niti jednom zakonu kao valjani oblik objave nije propisana objava na web stranici. Tuženik navodi da je s obzirom na dan objave natječaja na web stranici naručitelja odnosno 10. rujna 2024. dan kada se može smatrati da je tužitelj zaprimio informaciju, odnosno dokumentaciju. Međutim, u niti jednom članku Zakona o javnoj nabavi ne spominje se nikakva informacija već isključivo dokumentacija. Ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva.

7. Tužbeni zahtjev je osnovan.

8. Iz podataka spisa proizlazi da je Zračna luka Osijek d.o.o. dana 10. rujna 2024. godine na svojoj web stranici objavila Javni natječaj za osnivanje prava građenja na nekretnini u vlasništvu Zračne luke Osijek d.o.o. s ciljem izgradnje infrastrukturnih objekata radi obavljanja djelatnosti na području zračnog prometa, koja uključuje korištenje usluga Zračne luke Osijek d.o.o. na kč.br. 262/3 zk.ul. 2062 k.o. Klisa. Istim su propisani uvjeti koje ponuda mora sadržavati, kao i rok podnošenja ponude, uvjeti pod kojim će se sklopiti ugovor o osnivanju prava građenja, kao i uvjeti pod kojim se ugovor raskida, naknada za pravo građenja, kao i pravni odnosi nakon prestanka prava građenja i ostale odredbe.

9. Tuženik je osporenim rješenjem žalbu tužitelja izjavljenu protiv naprijed navedene objave Javnog natječaja odbacio, pozivom na odredbu članka 414. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16., i 114/22. – dalje ZJN). Tom odredbom je propisano da u svim slučajevima koji nisu određeni člancima 406. - 413. ovoga Zakona rok za žalbu iznosi deset dana od dana primitka dokumentacije ili odluke kojom se odlučuje o pojedinačnom pravu žalitelja, odnosno od istekla roka za poduzimanje radnje, u odnosu na radnje, odluke, postupke i propuštanja radnje naručitelja, koje je na temelju ovoga Zakona trebalo obaviti odnosno druge radnje kojom je povrijeđeno subjektivno pravo žalitelja.

10. Osporena odluka donesena je uz obrazloženje da je javni natječaj objavljen 10. rujna 2024., što žalitelj nije u postupku osporavao pa da je sukladno naprijed navedenoj odredbi ZJN-a žalba trebala biti izjavljena u roku od deset dana od dana objave natječaja, (posljednji dan roka istekao je 20. rujna 2024.), a kako je žalba izjavljena 24. rujna 2024. ista nije pravodobna.

11. U odgovoru na tužbu tužitelja tuženik ističe da je za utvrđivanje postupovne pretpostavke pravodobnosti žalbe bilo nepotrebno prethodno utvrđivati da li se na predmetni Javni natječaj primjenjuju odredbe ZJN-a ili odredbe Zakona o koncesijama ("Narodne novine", broj: 69/17. i 107/20. – dalje ZK). U konkretnom slučaju da u fazi ispitivanja postupovnih pretpostavki izjavljivanja žalbe nije bilo poznato radi li se o javnoj nabavi i jednom od postupaka javne nabave propisanih ZJN-om ili je pak riječ o koncesiji ili nekom drugom obliku poslovne suradnje, budući da je to problematika pitanja merituma stvari, a ne ispitivanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe.

12. Međutim, naprijed navedeno utvrđenje tuženika Sud ne može prihvatiti. Naime, suprotno mišljenju tuženika, tuženik je prvenstveno trebao utvrditi narav samog ovog postupka kako bi utvrdio je li uopće nadležan za rješavanje žalbe tužitelja.

13. Naime, sukladno odredbi članka 399. stavka 1. ZJN-a žalbeni postupak vodi se prema odredbama ovoga Zakona i Zakona o općem upravnom postupku.

14. Odredbom članka 15. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. i 110/21. – dalje: ZUP), propisano je da se stvarna nadležnost javnopravnih tijela određuje zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili određuje nadležnost javnopravnih tijela.

15. U konkretnom slučaju Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave ("Narodne novine", broj: 18/13., 127/13., 74/14., 98/19. i 23/21.) propisano je (članak 3. stavak 1.) da je Državna komisija samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. I nekim drugim propisima (primjerice Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama -"Narodne novine", broj: 83/23.) u određenim slučajevima propisana je nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za izjavljivanje žalbe.

16. Dakle, iz naprijed navedenih i međusobno povezanih odredaba proizlazi da je tuženik prvenstveno dužan utvrditi je li nadležan za odlučivanje o podnesenoj žalbi, a za što je prethodno potrebno utvrditi pravnu narav samog postupka u odnosu na koji je žalba izjavljena. Naime, odredbom članka 425. stavak 1. točka 2. ZJN-a propisano je da Državna komisija u žalbenom postupku može odbaciti žalbu zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, nepravodobnosti, nedostatka pravnog interesa i zbog toga što je izjavljena od neovlaštene osobe.

17. Da bi tuženik uopće utvrdio jesu li ispunjene procesne pretpostavke za izjavljivanje žalbe potrebno je prvenstveno utvrditi je li u konkretnom slučaju predmet Javnog natječaja od 10. rujna 2024. javna nabava, koncesija ili javno-privatno partnerstvo, kako to pravilno tužitelj navodi u tužbi, da bi se moglo ocijeniti primjenjuje li se u konkretnom slučaju naprijed citirana odredba članka 414. ZJN-a ili neka druga odredba tog Zakona, odnosno ZK-a ili Zakona o javno-privatnom partnerstvu ("Narodne novine", broj: 78/12., 152/14. i 114/18.) da bi mogao odlučiti o žalbi tužitelja. Ako utvrdi da se radi o postupku koji se provodi temeljem odredaba naprijed navedenih Zakona, za rješavanje žalbe koje bi bio nadležan, tada je dužan utvrditi u kojem roku je tužitelj žalbu bio dužan izjaviti te ovisno o utvrđenom odlučiti je li žalba dopuštena, uredna, pravodobna, izjavljena od ovlaštene osobe kako to nalaže naprijed navedena odredba članka 425. stavka 1. točka 2. ZJN-a. Stoga, kako je u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja tuženik propustio utvrditi pravnu narav samog postupka, na što pravilno upire tužitelj, to je osporenim rješenjem uz obrazloženje kakvo je njime dano, povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

18. Kako je predmet ovog upravnog spora ocjena zakonitosti procesnog rješenja tuženika kojim je žalba odbačena kao nepravodobna, koje je po ocjeni Suda nezakonito, a ne rješenja kojim se meritorno odlučuje o žalbi tužitelja, bez da je prethodno utvrđena pravna narav samog postupka, a kako se radi o takvoj procesnoj povredi koju s obzirom na prirodu ove upravne stvari treba otkloniti sam tuženik, sukladno shvaćanju Ustavnog suda Republike Hrvatske o načinu sudskog odlučivanja u postupcima vezanim za javnu nabavu (odluka broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019.) to će u ponovnom postupku tuženik ispraviti uočeni procesni nedostatak, kako

je to također i izraženo u pravomoćnim presudama Suda poslovni broj UsII-320/2019 od 4. srpnja 2019., UsII-191/2022 od 17. studenoga 2022. i dr.

19. Tužitelju su priznati troškovi upravnog spora sukladno Tbr. 27. točka 1. alineja 2. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine", broj: 138/23.) za sastavljanje tužbe u iznosu od 1.250,00 €. Tužitelju nije priznat trošak sastava podneska od 11. studenoga 2024., kojim se očituje na odgovor na tužbu tuženika, budući da isti ne sadrži pravna i činjenična utvrđenja koja bi bila odlučna za rješavanje ove upravne stvari jer se u istom ponavljaju navodi tužbe.

20. Slijedom navedenog valjalo je temeljem odredbe članka 117. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u točki I. izreke, a odluka o troškovima spora (točka II. izreke) utemeljena je na odredbi članka 144. stavka 1. ZUS-a, dok je točka III. izreke utemeljena na odredbi članka 147. stavka 1. istog Zakona.

U Zagrebu, 20. studenoga 2024.

Predsjednica vijeća:  
Marina Kosović Marković

Broj zapisa: **9-3086f-650f6**

Kontrolni broj: **07c3e-a4315-a2c4b**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=Marina Kosović-Marković, 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.