



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

Poslovni broj: UsII-149/19-7

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

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

Primljeno: 29-03-2019		
Prilog	Neposredno	Poštom
Klasa: 07/11034-02/17-01/520		
Ur. broj: 383-01/19-17		

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te više sudske savjetnice Veseljke Kos, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja IKOM d.o.o., Zagreb, Kovinska 7, kojeg zastupa odvjetnik Damjan Krivić iz Odvjetničkog društva Gugić & Kovačić d.o.o., Zagreb, Radnička cesta 52/VII Green Gold – R2, protiv tužene Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, koju zastupa predsjednik Goran Matešić, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Koprivničke vode d.o.o. Koprivnica, Mosna ulica 15a, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 7. ožujka 2019.

presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora.

Obrazloženje

Tužena Državna komisija pobijanim rješenjem je odbila žalbu tužitelja kao i zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

Tužitelj je 23. listopada 2017. protiv tuženice podnio tužbu u kojoj osporava zakonitost rješenja od 13. rujna 2017.

Prije svega je potrebno istaknuti da je ovosudnim rješenjem, poslovni broj: UsII-275/17-2 od 26. listopada 2017., ovaj Sud zastao s postupkom u predmetnom upravnom sporu do donošenja odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o ustavnosti odredbe članka 434. i članka 435. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16. – dalje u tekstu: ZJN 2016). Odlukom, broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019. (zaprimljena u ovom Sudu 13. veljače 2019.), Ustavni sud Republike Hrvatske je odbio zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom citiranih zakonskih odredaba, slijedom čega je, uvažavajući načelo učinkovitosti iz članka 8. ZUS-a, ovaj Sud nastavio predmetni spor bez donošenja posebnog rješenja o tome.

Tužitelj u tužbi navodi kronologiju događaja te iscrpne navode zbog kojih smatra da je odluka tuženice u cijelosti nezakonita. Prije svega navodi da se u konkretnom žalbenom postupku nije mogla donijeti odluka bez održavanja usmene rasprave, a što je predlagao u skladu s odredbom članka 427. stavka 1. ZJN 2016. Tvrdi da je održavanje usmene rasprave bilo nužno radi razjašnjenja činjeničnog i pravnog pitanja, od kojeg ovisi i donošenje zakonite odluke.

Nastavno u tužbi navodi koje je sve činjenice tuženik propustio utvrditi, a koje bi, smatra, svakako dovele do zaključka o sukladnosti ponuđenog vodomjera s uvjetima navedenim u dokumentaciji o nabavi. Također, smatra da je pogrešno shvaćanje tuženika o izravnom vertikalnom učinku pogrešno inkorporirane Direktive 2014/32/EU u nacionalno zakonodavstvo. Osim navedenih postupovnih povreda, koje same za sebe jesu osnova za poništenje rješenja tuženika i meritorno odlučivanje o žalbi tužitelja, u skladu s tužbenim navodima, tužitelj ukazuje i na pogrešan zaključak tuženika da nije postupio u skladu s naknadno zatraženim upotpunjenjem ponude od strane naručitelja od 27. lipnja 2016. Suprotno tome, tvrdi da je dopisom od 29. lipnja 2016. dopunio ponudu u skladu s zahtjevom naručitelja na način da je dostavio cjelovitu EU potvrdu o ispitivanju tipa br. LNE.32390, što je izričito isticao i tijekom žalbenog postupka.

Nadalje, u tužbi tužitelj obrazlaže svoje mišljenje zbog kojeg, suprotno utvrđenju tuženika, smatra da je u cijelosti ispunio zahtjev i uvjete iz dokumentacije o nabavi, a da je eventualno propust naručitelja što u dokumentaciji o nabavi nije precizno propisao obvezu dostave certifikata i aneksa potvrde. Shodno tome nadalje zaključuje da ne može snositi posljedice zbog nedorečenosti dokumentacije o nabavi koja veže naručitelja u skladu s člankom 290. stavkom 2. ZJN 2016. Iznosi razloge na kojima temelji tvrdnju zbog koje je ponuđeni uređaj po MID-u u skladu s Direktivom 2014/32/EU koju su i naručitelj i tuženik bili dužni primijeniti umjesto odredbe članka 46. Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima („Narodne novine“ 21/16.). O tome nadalje u tužbi iznosi iscrpne razloge zbog kojih smatra da je umjesto navedene odredbe Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima, u predmetnom slučaju, trebalo direktno primijeniti odredbu članka 50. Direktive 2014/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (dalje u tekstu: Direktiva 2014/32/EU).

Nadalje, u tužbi navodi razloge i obrazlaže zbog čega smatra da je u Pravilnik o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima, pogrešno transponirana odredba članka 50. stavak 1. i 2. Direktive 2014/32/EU koja ne zabranjuje državama članicama sprječavanje stavljanja na raspolaganje i na tržište mjernih instrumenata obuhvaćenih ranijom Direktivom 2004/22/EZ, već izričito propisuje da su potvrde izdane u skladu s Direktivom 2004/22/EZ ispravne, zakonite i punovažne. Takvo je stajalište, smatra tužitelj, u skladu i s Odlukom Državnog zavoda za mjeriteljstvo klasa: 960-03/17-01/46 od 20. lipnja 2017., koja je mjerodavna i potkrjepljuje iznesene navode tužitelja. S time u vezi tužitelj zaključuje da potvrde o odobrenju tipa mjerila koje su donesene u skladu sa Pravilnikom o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima koji se odnose na mjerila („Narodne novine“ 85/2013.) vrijede i dalje do isteka roka valjanosti, što upravo smatra potvrđuje i navedeno mišljenje od 20. lipnja 2017.

Premda je upozoravao naručitelja, kao i tuženika, da je u konkretnom slučaju obveza postupati u skladu s navedenim normama koje su drugačije i nadređene nacionalnom zakonodavstvu i direktno primijeniti pravno pravilo koje sadržava odredba članka 50. Direktive 2014/32/EU, naručitelj je kao i tužitelj postupio protivno tome, odnosno nisu proveli pravna pravila iz Direktive, a što su bili dužni učiniti. Pri tome se tužitelj poziva na praksu i stajalište Suda EU zauzetog u poblize navedenim predmetima te dostavlja i presude tog Suda donesene u tim predmetima.

Konačno, tužitelj na temelju iscrpno navedenih razloga zaključuje da je dokazao da ispunjava sve zahtjeve iz dokumentacije o nabavi, zbog čega je stajalište tuženika suprotno tome, pogrešno i nezakonito. Dodaje da ne postoji nesklad između priloženih potvrda o ispitivanju istovjetnosti ponuđenog vodomjera te da niti jednom od točaka dokumentacije o nabavi nije propisana obveza naznačivanja broja EU potvrde na samom uzorku. Stoga da niti

tuženik nije naveo niti obrazložio primjenom koje to materijalnopravne odredbe je zaključio da uzorak mora imati naznačenu oznaku LNE-32390.

Predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske održi raspravu u ovom predmetu te potom donese odgovarajuću odluku, ovisno o utvrđenom te uzimajući u obzir sve tužbene navode.

Tuženica, u opširnom odgovoru na tužbu, se protivi tužbenom zahtjevu tužitelja, iz razloga već navedenih u obrazloženju osporenog rješenja. Dodaje i da tužitelj svojim tužbenim navodima nije doveo u sumnju pravilnost primjene materijalnog prava u predmetnom slučaju.

Uz to dodaje da tužitelj u žalbi prijedlog za održavanje usmene rasprave nije niti postavio, već u tužbi iznosi navode koji nisu u skladu sa sadržajem žalbe.

Također, dodaje tuženik, da navod iz žalbe koji glasi „po potrebi radi razjašnjenja činjenica zakazati raspravu“ ne predstavlja prijedlog iz članka 427. stavka 1. ZJN 2016 niti se u žalbi iznose i obrazlažu razlozi zbog kojih bi tužitelj predlagao raspravu, a u skladu i na način kako to propisuje ta zakonska odredba. Ujedno, tuženica napominje da se u iscrpnom obrazloženju osporenog rješenja navode nesporne činjenice kao i razlog odbijanja tužiteljeve ponude, koji nije identičan razlogu koji je tužitelj naveo u žalbenom postupku. Također da su iznesene sve činjenice i proveden dokazni postupak, a ponavlja se i da tužitelj u trenutku izjavljivanja žalbe više nema pravo na osporavanje zakonitosti odredaba dokumentacije o nabavi u smislu članka 406. stavka 2. ZJN 2016.

Iz naprijed navedenih razloga zaključuje tuženica da je osporeno rješenje u cijelosti zakonito, a tužbeni zahtjev neosnovan. Odgovor na tužbu tuženice je u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17. – dalje: ZUS) dostavljen tužitelju, koji se nije posebno očitovao.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke kao i očitovanja stranaka tijekom upravno-sudskog postupka te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a) utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Kako je u predmetnom slučaju osporena samo primjena prava, a činjenice su nesporne, to je ovaj Sud ocijenio da se odluka u ovoj stvari može donijeti i bez održavanja rasprave. Naime, to tim više jer tužitelj niti ne navodi razloge, odnosno ne predlaže provođenje daljnjeg dokaznog postupka, koji bi bio od utjecaja na donošenje drukčije odluke u predmetnoj stvari.

Stoga je, odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud ocijenio da tuženica nije povrijedila zakon donošenjem osporavane odluke, a za odluku je dala valjano i iscrpno obrazloženje i navela razloge koji su utemeljeni na podacima spisa predmeta te pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Iz podataka spisa, kao i obrazloženja rješenja tuženice proizlazi da je naručitelj Koprivničke vode d.o.o. (zainteresirana osoba – dalje u tekstu: Naručitelj) u Elektroničkom oglasniku Republike Hrvatske 24. veljače 2017. objavio poziv za nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2017/S OF5-0003383, predmet nabave: vodomjeri. Naručitelj je objavio i ispravak objave pod brojem: 2017/SF14-0009031 dana 11. svibnja 2017. Kriterij odabira je bio ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju cijene, a tijekom postupka su dostavljene dvije ponude i to ponuda ponuditelja ANDEL d.o.o. i ponuda ponuditelja IKOM d.o.o.

Nakon provedenog postupka, pregleda i ocjene pristiglih ponuda, ocjenjeno je da su obje ponude nepravilne pa je naručitelj donio odluku o poništenju postupka javne nabave urbroj: 4370/2017, pozivom na članak 298. stavak 1. točku 8. ZJN 2016.

Tužitelj je protiv te Odluke o poništenju postupka javne nabave izjavio žalbu 21. srpnja 2017., koju je tuženica odbila kao neosnovanu kao i zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka.

U odredbi članka 298. stavku 1. točki 1. ZJN 2016, propisano je da je naručitelj obvezan poništiti postupak javne nabave ako nakon isključenja ponuditelja ili odbijanja ponuda ne preostane ni jedna valjana ponuda.

Naručitelj je ocijenio ponudu tužitelja nepravilnom, uz obrazloženje da ne ispunjava zahtjev u svezi predmeta nabave naveden u tehničkoj specifikaciji troškovnika da vodomjeri po MID-u moraju biti u skladu s propisanim zahtjevima Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima („Narodne novine“ 21/16.). Dakle, takav uvjet je naručitelj odredio u dokumentaciji o nabavi, a ocjenjeno je da ponuda tužitelja ne ispunjava rečeni zahtjev vezan za predmet nabave.

Naručitelj je, s obzirom na navedeni broj EU potvrde o ispitivanju tipa TH-8627, koja je izdana u skladu s odredbama Direktive 2004/22/EZ o mjernim instrumentima koja je stavljena izvan snage, zaključio da je tužitelj ponudio tip višemlaznog vodomjera za koji je dostavljen uzorak koji se u skladu s odredbom članka 46. Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima, više ne može staviti na tržište i/ili uporabu u Republici Hrvatskoj. Dakle, iz te odredbe proizlazi da se mjerila koja na dan stupanja na snagu navedenog Pravilnika imaju važeće rješenje o odobrenju tipa mjerila mogu staviti na tržište i/ili uporabu do dana prestanka važenja rješenja o odobrenju tipa mjerila, a najkasnije do 30. listopada 2016. godine.

Također, iz naknadno dostavljene dokumentacije po zahtjevu za upotpunjavanjem ponude od 27. lipnja 2017., proizlazi da je ponuđeni vodomjer u skladu s Direktivom 2004/22/EZ, a ne Direktivom 2014/32/EU, što nije u skladu sa zahtjevom iz dokumentacije o nabavi, niti odredbama Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima. Naručitelj je također pozivom na članak 293. stavak 1. ZJN 2016 od tužitelja zatražio da u roku od 5 dana od primitka zahtjeva, dostavi potpune EU potvrde o tipnom ispitivanju u skladu s odredbama Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima, za ponuđene vodomjere, jer dostavljena dokumentacija koja je uključivala i EZ potvrdu o ispitivanju tipa za pobliže opisani vodomjer nije bila potpuna, niti je sadržavala podatke iz kojih bi se moglo zaključiti da je u skladu s traženim zahtjevom iz dokumentacije o javnoj nabavi.

Tužitelj je u svezi traženja Naručitelja dostavio očitovanje od 29. lipnja 2017. uz koje je upotpunio dokumentaciju. Umjesto zatražene dokumentacije iz koje bi se moglo nedvojbeno zaključiti da tužitelj udovoljava zahtjevu iz dokumentacije o nabavi, u svezi predmeta nabave, tužitelj je dostavio dokumentaciju koja sadrži EU potvrdu o ispitivanju tipa VR. LNE-32390 i dodatak te potvrde. Iz dostavljene dokumentacije je utvrđeno da navedeni broj EU potvrde o ispitivanju tipa LNE-32390 nije upisan na dostavljenom uzorku višemlaznog vodomjera kojeg je ponudio tužitelj, odnosno da dostavljeni uzorak nije označen u skladu s naknadno dostavljenom potvrdom i dodatku potvrdi. Dakle, utvrđeno je da na dostavljenom uzorku nije navedena oznaka identifikacije tipa vodomjera, kao što je to navedeno u naknadno dostavljenoj potvrdi i dodatku te potvrde.

Stoga je naručitelj, prema ocjeni tuženika, pravilno zaključio da tužitelj naknadno dostavljenom dokumentacijom nije postupio u skladu s zatraženim. To stoga jer iz naknadno dostavljene dokumentacije nije moguće zaključiti o bitnim elementima ponude na način da ponuda ispunjava zahtjeve i uvjete u svezi predmeta nabave. Stoga je opravdan i daljnji

zaključak Naručitelja da tužitelj dostavom nepotpune potvrde nije dokazao da je ponuđeni proizvod u skladu s traženim zahtjevom iz dokumentacije o nabavi.

Dakle, iz cjelokupne priležće dokumentacije, uključujući i naknadno dostavljenu dokumentaciju, je Naručitelj zaključio da je uz ponudu tužitelj dostavio uzorak višezlaznog vodomjera koji po podacima odstupa od prateće dokumentacije o tipu i tehničkim karakteristikama, odnosno da se dostavljena potvrda o ispitivanju tipa LNE-32390 ne odnosi na dostavljeni uzorak vodomjera, koji zaključak je osnovano prihvatila tuženica.

S obzirom da na opisani način tužitelj nije postupio u skladu s dokumentacijom o nabavi te nije dokazao da ispunjava zahtjev vezan za predmet nabave naveden u tehničkoj specifikaciji troškovnika da vodomjeri po MID-u moraju biti u skladu sa propisanim zahtjevima Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima, prema ocjeni ovog Suda tuženica je pravilno prihvatila postupanje naručitelja u svezi pregleda i ocjene ponuda, ocjenjujući ih na temelju pravomoćne dokumentacije o nabavi, te s osnove važećeg Pravilnika o tehničkim i mjeriteljskim zahtjevima.

Dakle, ukoliko je tužitelj smatrao da pojedine odredbe dokumentacije o nabavi koje se odnose na tehničke specifikacije predmeta nabave nisu u skladu s pozitivnim propisom ili Direktivom, trebao je u tom dijelu dokumentaciju o nabavi osporavati.

Međutim, s obzirom da je propušteno na navedeni način postupiti i u prethodnom stadiju postupka osporavati dokumentaciju o nabavi, to je postala valjanom osnovom ponuditeljima, koji su uključujući i tužitelja, bili u obvezi ponudu sastaviti u skladu sa zahtjevima i uvjetima iz dokumentacije o nabavi.

Dakle, iz navedenih razloga su zainteresirani gospodarski subjekti bili u obvezi izraditi ponudu u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije, a Naručitelj pristigle ponude ocijeniti u skladu s odredbom članka 290. stavka 2. ZJN 2016.

Iz naprijed navedenog slijedi da je Naručitelj ponudu tužitelja bio dužan ocijeniti u skladu s uvjetima iz Dokumentacije o nabavi, pa je sve žalbene navode s time u vezi, koje tužitelj ponavlja i u tužbi, tuženica pravilno ocijenila neosnovanima, a za odluku je dala iscrpno i razložno obrazloženje.

Slijedom navedenog Sud je, osiguravajući sudsku zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u predmetnom upravnom sporu, ocijenio rješenje tužene Komisije zakonitim te je, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, u svezi članka 79. stavka 4. ZUS-a, odbio tužbeni zahtjev i odlučio kao u izreci ove presude.

U Zagrebu, 7. ožujka 2019.

Predsjednica vijeća:
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpavka – ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

