



Primljeno: 03 -04- 2019/		
Prilog	Neposredno	Poštom
Klasa: UP/II-034-02/18-01/470		
Ur. broj: 383-01/19-15		

Poslovni broj: UsII-137/19-7

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

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 Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Croatia osiguranje d.d., Zagreb, Vatroslava Jagića 33, kojeg zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva Vukić i partneri d.o.o. iz Rijeke, Nikole Tesle 9/V-VI, Rijeka, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Koturaška cesta 43/IV, Zagreb, radi javne nabave, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Klinička bolnica Dubrava, Avenija Gojka Šuška 6, Zagreb i HOK osiguranje d.d. Zagreb, Capraška 6, Zagreb, na sjednici vijeća održanoj 22. ožujka 2019.

presudio je

I. Poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/18-01/470, urbroj: 354-01/18-7 od 13. srpnja 2018.

II. Odbacuje se žalba zainteresirane osobe HOK osiguranje d.d., Zagreb.

Obrazloženje

Tužitelj je dana 27. kolovoza 2018. podnio ovom Sudu tužbu protiv tuženika koju je sud zaprimio 29. kolovoza 2018. u kojom osporava zakonitost rješenje tuženika od 13. srpnja 2018.

Kako je ovaj Sud podnio Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu suglasnosti članka 434. stavka 3. i 4. i članka 435. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16.) s Ustavom Republike Hrvatske, rješenjem ovoga Suda, poslovni broj: UsII-372/18-2 od 6. rujna 2018. zastalo se s pokrenutim postupkom u skladu s odredbom članka 37. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ 49/02. – pročišćeni tekst).

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019. odbijen je spomenuti zahtjev pa su se stekli uvjeti za rješavanje u predmetnoj upravnoj stvari.

Osporenim rješenjem tuženika poništena je odluka o odabiru urbroj: 37-176 od 30. svibnja 2018., u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 4 godine, broj objave: 2018/S OF2-0006729, predmet nabave: premije osiguranja, naručitelja Klinička bolnica Dubrava, Zagreb (točka 1. izreke rješenja), poništen je otvoreni postupak javne nabave, broj objave: 2018/S OF2-0006729,

predmet nabave: premije osiguranja, naručitelja Klinička bolnica Dubrava, Zagreb (točka 2. izreke rješenja) te je naloženo naručitelju Klinička bolnica Dubrava, Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama tuženika naknadi žalitelju HOK osiguranje d.d., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 45.781,25 kn.

Tužitelj je protiv rješenja tuženika podnio tužbu pobijajući isto u cijelosti zbog povrede pravila postupka i pogrešne primjene materijalnog prava. U tužbi u bitnom navodi da nije bilo osnove za vođenje žalbenog postupka koji je okončan pobijanim rješenjem, budući da zainteresirana osoba HOK osiguranje d.d. nije imala pravni interes za podnošenje žalbe. U postupku javne nabave koji je prethodio donošenju pobijanog rješenja, naručitelj je odbio ponudu društva HOK osiguranje d.d. temeljem odredbe članka 295. Zakona o javnoj nabavi, a iz razloga što isti ponuditelj nije dostavio bankarsku garanciju niti položio depozit kao jamstvo za ozbiljnost ponude sukladno točki 34.1. dokumentacije o nabavi. Društvo HOK osiguranje je u svojoj žalbi paušalno naznačilo kako osporava razloge odbijanja svoje ponude tvrdeći kako su dostavljeni svi dokazi zatraženi u dokumentaciji o nabavi, no isto nije obrazložilo niti za svoje tvrdnje ponudio bilo kakve, a kamoli adekvatne dokaze, te je tuženik takav žalbeni navod ocijenio neosnovanim i utvrdio da je naručitelj ispravno odbio ponudu društva HOK osiguranje kao nepravilnu. Dakle, kako je ponuda društva HOK osiguranje nepravilna, isti ni u kojem slučaju nije mogao biti odabran u predmetnom postupku javne nabave, slijedom čega nije imao pravni interes za dobivanje okvirnog sporazuma niti su mu u postupku prekršena subjektivna prava, te tužitelj u tom smislu upućuje na odredbu članka 401. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi. Navodi da je, s obzirom na zlouporabu postupovnih prava od strane društva HOK osiguranje d.d., tuženik bio dužan predmetnu žalbu istoga odbaciti na temelju odredbe članka 425. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi. Naime, kada nisu ispunjene postupovne pretpostavke za vođenje žalbenog postupka, tuženik ne može razmatrati žalbene navode niti postupati temeljem odredbe članka 404. Zakona o javnoj nabavi, budući da nema osnove da se takav postupak vodi. Dakle, ako nisu ispunjene postupovne pretpostavke, to jest ako je žalba nedopuštena, nepravodobna ili izjavljena od neovlaštene osobe, drugostupanjsko tijelo je dužno žalbu odbaciti, a ne se svejedno upuštati u ocjenu žalbenih navoda te meritorno razmatrati predmet, a kamoli donijeti rješenje kojim se, temeljem nedopuštene i neosnovane žalbe, poništava ne samo odluka o odabiru, nego i postupak javne nabave. Nadalje, ističe da društvo HOK osiguranje d.d. je već u ranijoj fazi postupka, dana 19. travnja 2018. izjavilo žalbu na dokumentaciju o nabavi koja je odbačena rješenjem tuženika od 20. travnja 2018. kao nepravodobna, pa sukladno odredbi članka 404. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, Državna komisija nije ovlaštena kontrolirati činjenično i pravno stanje koje je bilo predmetom prethodne žalbe u istom postupku nabave. Naime, u žalbenom postupku koji je rezultirao pobijanim rješenjem, tuženik je poništio postupak javne nabave postupajući temeljem ovlaštenja iz članka 404. Zakona o javnoj nabavi, odnosno po službenoj dužnosti, nalazeći da je nezakonit upravo sadržaj dokumentacije za nadmetanje. S obzirom da je sadržaj dokumentacije za nadmetanje već bio predmetom prethodne žalbe u istom postupku javne nabave, tuženik nije bio ovlašten ponovno razmatrati zakonitost iste. Pored toga, napominje da sve i da je tuženik bio ovlašten meritorno odlučivati, a što se osporava, rješenje koje je donio u provedenom postupku je u svakom slučaju nezakonito, jer u dijelu u kojem je tuženik meritorno odlučio temeljem odredbe članka 404. Zakona o javnoj nabavi, rješenje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, te je tuženik u istom pogrešno primijenio materijalno pravo kada je utvrdio da je u postupku učinjena bitna povreda iz članka 404. stavka 2. točke 7. Zakona o javnoj nabavi. Tužitelj u tužbi iznosi i prigovore u vezi propisivanja uvjeta vezanih uz adekvatnost kapitala, koji se detaljnije ne obrazlažu s obzirom na način na koji je predmetni upravni spor riješen. Tužitelj je u tužbi predložio i donošenje

privremene mjere kojom se odobrava sklapanje okvirnog sporazuma za razdoblje do okončanja upravnog spora koji se vodi pred ovim Sudom u predmetnom otvorenom postupku javne nabave. Tužitelj predlaže da ovaj Sud poništi rješenje tuženika i odbaci žalbu zainteresirane osobe HOK osiguranje d.d. kao i da mu tuženik nadoknadi prouzročeni trošak upravnog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je tužba podnesena 29. kolovoza 2018. što je izvan zakonom propisanog roka za podnošenje tužbe od 30 dana te predlaže da ovaj Sud odbaci tužbu kao nepravodobnu. Podredno, tuženik se protivi tužbenom zahtjevu i predlaže ga odbiti kao neosnovanog. Ističe da je pravni interes, kao procesna pretpostavka, propisan člankom 401. Zakona o javnoj nabavi prema kojem pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt u odnosu na kojega su se kumulativno ispunile sve pretpostavke, a to su da ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnog kršenja subjektivnih prava. U odnosu na društvo HOK osiguranje d.d. ispunjene su obje pretpostavke, što proizlazi iz činjenice da je sudjelovao u predmetnom postupku javne nabave predajom svoje ponude, da je naručitelj njegovu ponudu pregledao i ocijenio, a s obzirom na to da je naručitelj njegovu ponudu ocijenio protivnom dokumentaciji o nabavi i odbio, te da je HOK osiguranje d.d. osporavao, osim zakonitosti pregleda i ocjene odabrane ponude, ujedno i zakonitost odbijanja svoje ponude. Time je društvo HOK osiguranje d.d. steklo opravdano očekivanje da bi, u slučaju uspjeha sa žalbom, njegova ponuda u ponovnom postupku pregleda i ocjene ponuda mogla biti ocijenjena kao ekonomski najpovoljnija i odabrana radi sklapanja predmetnog ugovora o javnoj nabavi. Dakle, imao je pravni interes za dobivanje ugovora jer je sudjelovao u postupku nadmetanja i eventualnim uspjehom sa žalbom mogao je očekivati da bude odabran, dok bi u protivnom, nezakonitim odbijanjem njegove ponude, bila povrijeđena njegova subjektivna prava, uslijed koje povrede bi pretrpio štetu. Tužitelj neosnovano ukazuje na praksu tuženika jer rješenjima na koja ukazuje, utvrđeno je nepostojanje prava na žalbu upravo iz razloga što žalitelji, za razliku od društva HOK osiguranje d.d. u predmetnom slučaju, nisu osporavali razloge odbijanja svojih ponuda zbog čega u novom pregledu i ocjeni ponuda njihove ponude ne bi mogle biti odabrane radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Smatra da tužitelj neosnovano prigovara povredi pravila ne bis in idem jer je odlučio o činjeničnom i pravnom stanju koje je već bilo predmet odlučivanja kod tuženika u žalbenom postupku u kojem je doneseno rješenje od 20. travnja 2018., te tim rješenjem žalba je odbačena kao nepravodobna, dakle, tuženik u tom žalbenom postupku nije meritorno odlučivao pa nije ocjenjivao zakonitost predmetne dokumentacije o nabavi. Nadalje, tuženik u odgovoru na tužbu navodi razloge zbog kojih je donio osporeno rješenje koji se detaljnije ne navode s obzirom na način na koji je predmetni upravni spor riješen. Tuženik predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan kao i prijedlog tužitelja za određivanje privremene mjere, a podredno, u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, sam riješi stvar u skladu s člankom 74. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima i člankom 434. stavkom 4. Zakona o javnoj nabavi, odnosno sveobuhvatno i precizno obrazloži razloge zašto isto ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari.

Tužba je dostavljena na odgovor zainteresiranim osobama Klinička bolnica Dubrava, Zagreb i HOK osiguranje d.d. Zagreb, no međutim, iste nisu dostavile Sudu odgovor na tužbu, iako su istu uredno primile.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 55. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), Sud tužbeni zahtjev tužitelja Croatia osiguranje d.d. Zagreb ocjenjuje osnovanim.

Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je naručitelj Klinička bolnica Dubrava, Zagreb, objavio 19. ožujka 2018. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na 4 godine, broj objave 2018/S OF2-0006729, predmet nabave: premije osiguranja, a kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda sa slijedećim relativnim značajem: cijena ponude 90 bodova, specifično iskustvo stručnjaka 10 bodova. Naručitelju su u predmetnom postupku javne nabave pristigle dvije ponude koje je pregledao i ocijenio ponudu ponuditelja Croatia osiguranje d.d. Zagreb, to jest tužitelja, valjanom te je istu odlukom o odabiru od 30. svibnja 2018. odabrao kao najpovoljniju. Nadalje, proizlazi da je na odluku o odabiru naručitelju izjavio žalbu 9. lipnja 2018. HOK osiguranje d.d. Zagreb kojom žalbom je navedeno društvo osporavalo valjanost ponude odabranog ponuditelja i nevaljanost vlastite ponude.

Posebno treba napomenuti da je u odluci o odabiru od 30. svibnja 2018. naručitelj konstatirao kako je u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno da ponuditelj HOK osiguranje d.d. nije dostavio traženo jamstvo za ozbiljnost ponude prije isteka roka za dostavu ponuda, a niti do dana sastavljanja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda pa je od strane naručitelja utvrđeno postojanje razloga za odbijanje ponude navedenog ponuditelja.

Tuženik u obrazloženju osporenog rješenja konstatira da je HOK osiguranje d.d. Zagreb svoj žalbeni navod u vezi s dokumentacijom o nabavi u predmetnom postupku javne nabave koji se odnosi na naručiteljevo određivanje uvjeta ekonomske i financijske sposobnosti iz t.16.3. dokumentacije o nabavi iznio tek u žalbi na odluku o odabiru, iako je isti morao istaknuti u roku iz članka 406. stavka 1. točke 1. Zakona o javnoj nabavi, pa tuženik smatra da je HOK osiguranje d.d. Zagreb s tim žalbenim navodom zakasnilo.

Prema odredbi članka 3. točke 12. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16.) nepravilna ponuda je svaka ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi, ili je primljena izvan roka za dostavu ponuda, ili postoje dokazi o tajnom sporazumu ili korupciji, ili nije rezultat tržišnog natjecanja, ili je naručitelj utvrdio da je izuzetno niska, ili ponuda ponuditelja koji nije prihvatio ispravak računske pogreške.

Odredbom članka 291. navedenog Zakona propisano je da javni naručitelj provodi pregled i ocjenu ponuda te, u pravilu, slijedećim redoslijedom provjerava: 1. je li dostavljeno jamstvo za ozbiljnost ponude, ako je traženo, te je li dostavljeno jamstvo valjano; 2. odsutnost osnove za isključenje gospodarskog subjekta; 3. ispunjenje traženih kriterija za odabir gospodarskog subjekta te, ako je primjenjivo, ispunjenje kriterija za smanjenje broja sposobnih natjecatelja; 4. ispunjenje zahtjeva i uvjeta vezanih uz predmet nabave i tehničke specifikacije te ispunjenje ostalih zahtjeva, uvjeta i kriterija utvrđenih u obavijesti o nadmetanju te u dokumentaciji o nabavi, uzimajući u obzir, ako je primjenjivo, varijante ponuda i pod 5. računsku ispravnost ponude.

Člankom 295. stavkom 1. navedenog Zakona propisano je da je javni naručitelj obvezan odbiti ponudu za koju, na temelju rezultata pregleda i ocjene ponuda i provjere uvjeta iz članka 291. ovoga Zakona, utvrdi da je nepravilna, neprikladna ili neprihvatljiva te na temelju kriterija za odabir ponude odabire ponudu ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu.

Člankom 401. stavkom 1. Zakona o javnoj nabavi propisano je da pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava.

Odredbom članka 425. stavka 1. točke 2. navedenog Zakona 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.

Iz utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom postupku proizlazi da je u dokumentaciji o nabavi u točki 34.1. opisano traženo jamstvo za ozbiljnost ponude koju ponuditelj HOK osiguranje d.d. nije dostavio niti u obliku bankarske garancije niti je izvršio uplatu depozita do dana javnog otvaranja ponuda, a niti do dana sastavljanja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Ponudbeni list, troškovnik i jamstvo za ozbiljnost ponude sukladno odredbi članka 20. stavka 8. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave („Narodne novine“ 65/17.) ne smatraju se određenim dokumentima koji nedostaju u smislu članka 293. Zakona o javnoj nabavi, pa naručitelj ne smije tražiti od ponuditelja da iste dostavi tijekom pregleda i ocjene ponuda. Stoga je naručitelj, sukladno odredbi članka 291., proveo pregled i ocjenu ponuda i nakon toga utvrdio da ponuditelj HOK osiguranje nije dostavio traženo jamstvo za ozbiljnost ponude prije isteka roka za dostavu ponuda, a niti do dana sastavljanja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te je sukladno članku 291., članku 3. točki 12. i članku 295. Zakona o javnoj nabavi ponudu ponuditelja HOK osiguranje d.d. odbio kao nepravilnu jer je suprotna propisanoj dokumentaciji o nabavi, a iz podataka u spisu vidljivo je da istu nije dodatno analizirao u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, nego je to učinio samo u odnosu na ponudu izabranog ponuditelja to jest tužitelja Croatia osiguranje d.d.

Dakle, u situaciji kada iz podataka u spisu nedvojbeno proizlazi da zainteresirana osoba HOK osiguranje d.d. nije dostavila traženo jamstvo za ozbiljnost ponude prije isteka za dostavu ponuda, a niti do dana sastavljanja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, a niti je naručitelj u konkretnom slučaju, sukladno navedenoj odredbi članka 293. Zakona o javnoj nabavi, to smio tražiti od HOK osiguranje d.d., proizlazi da je ponuda navedenog ponuditelja nepravilna, odnosno proizlazi da HOK osiguranje d.d. nije moglo biti odabrano u predmetnom postupku javne nabave zbog navedenih nedostataka ponude, pa slijedom toga mu provedenom postupku nisu prekršena subjektivna prava. Naime, u situaciji kada HOK osiguranje d.d. uz svoju ponudu nije dostavilo potrebnu dokumentaciju koju je moralo dostaviti, a koju niti naknadno nije mogao zatražiti naručitelj kako je naprijed navedeno, očito je da njegova ponuda nije mogla biti odabrana, dakle, HOK osiguranje d.d. nije imalo pravnog interesa za podnošenje žalbe u predmetnom postupku javne nabave pa je, u konkretnom slučaju, žalbu HOK osiguranje d.d. trebalo odbaciti na temelju odredbe članka 425. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi zbog nedostatka pravnog interesa.

Dakle, prema ocjeni ovoga Suda u konkretnom slučaju nije bilo osnove za odlučivanje o žalbi HOK osiguranje d.d. i donošenje rješenja tuženika kojim se poništava odluka o odabiru i otvoreni postupak javne nabave naručitelja Klinička bolnica Dubrava, Zagreb, te odlučivanju o troškovima žalbenog postupka.

Prijedlog tužitelja za određivanje privremene mjere kojom bi se odobrilo sklapanje okvirnog sporazuma na razdoblje do okončanja upravnog spora pred ovim Sudom ukazuje se bespredmetnim s obzirom da je donesena odluka o tužbi tužitelja.

Prigovor tuženika u odgovoru na tužbu da je tužba tužitelja nepravovremena, odnosno da je podnesena nakon proteka roka od 30 dana propisanog odredbom članka 24. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima je neosnovan. Naime, točno je da je na primjerku tužbe koji je dostavljen tuženiku na odgovor konstatirano da je tužba zaprimljena u Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske 29. kolovoza 2018., no međutim, u spisu predmeta nalazi se dokaz o datumu predaje tužbe pošti Rijeka iz kojeg proizlazi da je tužba predana pošti Rijeka 27.

kolovoza 2018., pa proizlazi da je podnesena u zakonom propisanom roku od 30 dana od dana primitka rješenja tuženika.

Zbog svega navedenog trebalo je na temelju odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima i članka 434. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi presuditi kao pod točkama I. i II izreke presude.

U Zagreb, 22. ožujka 2019.

Predsjednik vijeća:
Boris Marković, v.r.

Za točnost otpavka - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić