



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

Primljeno: 08-07-2019		
Prilog	<input checked="" type="checkbox"/> Neposredno	<input type="checkbox"/> Poštom
Klasa: UP/II-034-02/19-01/182		
Ur. broj: 383-01/19-14		

Poslovni broj: UsII-320/19-7

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, Lidije Vukičević i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Branke Cvitanović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja CAPITAL ING d.o.o. za inženjering – Zagreb, Ksaverska cesta 6, kojeg zastupa opunomoćenik Ljubica Lalić, odvjetnica u Zajedničkom odvjetničkom uredu Antun Stuparević i Ljubica Lalić, Zagreb, Folnegovićeve 1B, protiv rješenja tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, klasa: UP/II-034-02/19-01/182, urbroj: 354-01/19-8 od 10. travnja 2019., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Javne ustanove Nacionalni park Plitvička Jezera, koju zastupa opunomoćenik Josipa Matanić, mag.iur., radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 4. srpnja 2019.

presudio je

I. Poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/19-01/182, urbroj: 354-01/19-8 od 10. travnja 2019. i predmet vraća na ponovni postupak.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Točkom 1. izreke osporenog rješenja tuženika poništen je, po žalbi tužitelja, dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, kako je navedeno u obrazloženju tog rješenja, u otvorenom postupku javne nabave projektne dokumentacije – Hotel Plitvice, broj objave: 2019/S 0F2-0006037, naručitelja Javne ustanove Nacionalni park Plitvička Jezera, Plitvička Jezera. Točkom 2. izreke osporenog rješenja naloženo je naručitelju Javnoj ustanovi Nacionalni park Plitvička Jezera, Plitvička Jezera da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Capital Ing d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kn.

Tužitelj u tužbi protiv naprijed navedenog rješenja tuženika navodi da je ponuditelj kao sastavni dio svoje ponude dužan dostaviti idejno rješenje o obnovi hotela „Plitvice“, a što je u suprotnosti s odredbom članka 200. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi. Tuženik je djelomično usvojio žalbu tužitelja te poništio dio dokumentacije o nabavi koji je zahvaćen nezakonitošću. Tuženik je odbio kao neosnovan žalbeni navod tužitelja da izrada idejnog rješenja koje je ponuditelj obvezan dostaviti uz ponudu predstavlja ponuditeljima

neuobičajeni rizik, odnosno troškove za koje ponuditelji ne mogu biti sigurni hoće li biti nadoknađeni. Svoju odluku obrazlaže da svaki ponuditelj u bilo kojem postupku javne nabave nije siguran hoće li zaista biti odabran pa stoga svaki ponuditelj podnošenjem ponude u određenom postupku javne nabave snosi rizik da mu vrijeme i troškovi koje je uložio u izradu ponude neće biti nadoknađeni. Da bi ponuditelji dostavili idejno rješenje oni ga moraju izraditi, a prema odredbama Pravilnika o standardu usluga arhitekata Hrvatske komore arhitekata idejno rješenje je prva faza idejnog projekta i predstavlja osnovu za izradu idejnog projekta koji sadrži osnovne podatke o smještaju građevine u prostoru, osnovne podatke o prostornim gabaritima građevine, osnovnu funkcionalnu i organizacijsku shemu, osnovna obilježja tlocrtnog rješenja, osnovne elemente oblikovanja, osnovne elemente za kvantifikacije (površine, volumeni). Ističe da vrijednost izrade idejnog rješenja prema Pravilniku u konkretnom slučaju iznosi 450.000,00 kn te smatra da je to u suprotnosti s odredbom članka 200. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi kojom je propisano da dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanju opsežnih predradnji ponuditelja. Također, smatra da se idejno rješenje ne može smatrati posebnim uratkom te da je naručitelj u otvorenom postupku javne nabave spojio dva zasebna postupka i to otvoreni postupak javne nabave i projektni natječaj kojeg je zakon posebno uredio u odredbama članka 327. do 331. tog Zakona. Predlaže da se tužba uvaži, poništi rješenje tuženika, naloži tuženiku da mu namiri troškove žalbe na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s pripadajućom zakonskom kamatom te da se naloži tuženiku da tužitelju naknadi troškove ovog postupka sa zakonskom zateznom kamatom koja teče od presuđivanja pa do konačne isplate te u prilogu dostavlja popis troškova.

Tuženik u odgovoru na tužbu prvenstveno predlaže tužbu odbaciti te ističe da tužitelj nema aktivnu legitimaciju odnosno pravni interes u ovom sporu. Ovo iz razloga jer je povodom njegove žalbe tuženik u žalbenom postupku neke od odredaba naručiteljeve dokumentacije o nabavi ocijenio nezakonitom uslijed čega je točkom 1. izreke poništen dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću te predlaže tužbu odbaciti. Nadalje, tužitelj za svoj navod da se idejno rješenje ne može smatrati posebnim uratkom u smislu članka 14. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave ne dostavlja nikakve dokaze kako u žalbenom postupku tako i u upravnom sporu. Tuženik je rješenjem utvrdio da njegov navod nema uporišta u pravu javne nabave, dok iz odredaba materijalnog prava proizlazi suprotno zbog čega se ta odredba dokumentacije o nabavi ne može ocijeniti nezakonitom. Također, tužitelj nije dokazao da je naručitelj nezakonito spojio dva zasebna postupka javne nabave te ih proveo kao jedan jer iz sadržaja naručiteljevog spisa nedvojbeno proizlazi da naručitelj nije provodio i spajao dva različita postupka javne nabave već jedan postupak i to otvoreni postupak javne nabave. Također, tužitelj nije dokazao da je naručitelj odredbama dokumentacije o nabavi ponuditeljima nametnuo snošenje neuobičajenog rizika i troškova za koje ponuditelji ne mogu biti sigurni hoće li im biti nadoknađeni. Osporeno rješenje je obrazloženo i time da naručitelj nije nametnuo snošenje bilo kakvog neuobičajenog rizika ili troška izvan okvira koje određuje pravo javne nabave. Izrada posebnog uratka i njegovo traženje od strane naručitelja kroz dokumentaciju o nabavi u postupcima javne nabave ima svoje uporište u Zakonu o javnoj nabavi i Pravilniku te je naručitelj naknadu troškova izrade tog uratka dokumentacijom o nabavi učinio izvjesnim na način da je točno odredio vrijeme i uvjete pod kojima će biti plaćen kao što je odredio i točan iznos troškova koji će biti plaćen. Predlaže tužbu odbaciti podredno odbiti, odnosno u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva da Sud sam riješi ovu stvar.

Zainteresirana osoba u upravnom sporu, Javna ustanova Nacionalni park Plitvička Jezera u odgovoru na tužbu navodi da tužitelj pogrešno tumači odredbu članka 200. stavka 2. Zakona, jer se odredba odnosi na situacije u kojima je dokumentacija o nabavi nejasna, neprecizna, nerazumljiva i dvojbeni pa ne omogućava izradu usporedivih ponuda odnosno ne omogućava izradu ponude ponuditelja, izračun cijene bez preuzimanja neuobičajenih rizika i opsežnih predradnji ponuditelja. U konkretnom slučaju, iz dokumentacije je jasno što treba napraviti ponuditelj tijekom izrade ponude – idejno rješenje (ne samo idejno rješenje već i druge dokumente koje prilaže ponudi). Ovdje se ne radi o neuobičajenim rizicima i obvezi opsežnih predradnji. Navodi da je odredio i detaljno definirao što će ocjenjivati u okviru estetskih značajki – idejno rješenje te je detaljno definirao što idejno rješenje mora sadržavati. Također, nije točno da bi spojio dva postupka projektni natječaj i otvoreni postupak javne nabave pri čemu upućuje na odredbe Zakona o javnoj nabavi, kao i Pravilnik o natječajima s područja arhitekture, urbanizma, unutarnjeg uređenje i uređenja krajobraza, a iz kojih odredaba proizlazi da je provođenje projektnih natječaja za naručitelja slobodno odnosno ne predstavlja obvezu osim u slučaju kad je to određeno zakonom, propisom donesenim na temelju zakona, prostornim planom, odlukom državnog tijela ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pa naručitelj nije obavezan provesti projektni natječaj. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) tužitelju je dostavljen odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe.

Odlučujući u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu Sud nije vezan razlozima tužbe (članak 31. ZUS-a), Sud ocjenjuje osporeno rješenje tuženika nezakonitim iz niže navedenih razloga.

Prvenstveno Sud otklanja prigovor tuženika u ovom upravnom sporu da tužitelj ne bi bio aktivno legitimiran za podnošenje tužbe iz razloga što je po njegovoj žalbi poništen dio dokumentacije o nabavi koji je zahvaćen nezakonitošću kako je to navedeno u obrazloženju rješenja (točka 1. izreke). Naime, bez obzira što je predmet vraćen na ponovni postupak tužitelj ima pravni interes osporavati rješenje tuženika u odnosu na žalbene prigovore s kojima nije uspio i u odnosu na koje bi natječajna dokumentacija nakon donošenja osporenog rješenja ostala na snazi. To tim više što je na temelju odredbe članka 419. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16., dalje: ZJN) u nastavku postupka, postupajući po odluci tuženika, naručitelj obavezan izmijeniti dokumentaciju samo u dijelu u kojem je zahvaćena nezakonitošću, dakle, vezan je izrekom i obrazloženjem rješenja tuženika. Osim toga, ovaj Sud je već u predmetu poslovni broj: UsII-107/19 od 7. ožujka 2019., meritorno odlučio o tužbenom zahtjevu istog onog tužitelja povodom čije žalbe je u upravnom postupku tuženik poništio dokumentaciju o nabavi u tom predmetu, dakle tu tužbu nije odbacio.

Nadalje, i po ocjeni ovog Suda, osnovano je tuženik zaključio da prigovor tužitelja glede izrade idejnog rješenja ne predstavlja ponuditeljima velik i neuobičajeni rizik a za koje ponuditelji ne mogu biti sigurni hoće li im biti nadoknađeni. Naime, iz dokumentacije o nabavi ne proizlazi, a s obzirom da je u konkretnom slučaju predmet nabave Projektna dokumentacija – hotel Plitvice, koji se sastoji od usluga izrade idejnog rješenja, glavnog i izvedbenog projekta obnove hotela „Plitvice“ u prostoru Nacionalnog parka „Plitvička jezera“ s troškovnicima za javnu nabavu radova i opreme te usluge koordinatora I., da bi se traženjem izrade posebnog uratka ponuditeljima nametnulo snošenje neuobičajenog rizika u smislu odredbe članka 200. stavak 2. ZJN, odnosno troška jer će ponuditelj svoje troškove

ukalkulirati u cijenu ponude, a tuženik je u osporenom rješenju i dao uputu naručitelju da izradu idejnog rješenja treba predvidjeti kao posebnu stavku troškovnika.

Iz spisa predmeta ne proizlazi da bi naručitelj nezakonito spojio dva zasebna postupka javne nabave te ih proveo kao jedan budući da je naručitelj proveo jedan postupak javne nabave i to otvoreni postupak javne nabave, s time da naručitelj sam određuje predmet nabave. Tvrdnja tužitelja da je sukladno odredbama članka 327. do 331. ZJN trebalo provesti projektni natječaj nije osnovana jer to, u konkretnom slučaju, ne proizlazi niti iz zakona niti iz podzakonskih propisa, na što osnovano upire zainteresirana osoba.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, tužbeni navodi tužitelja ocjenjuju se neosnovanim.

Međutim, tuženik je točkom 1. izreke rješenja poništio dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, kako je to navedeno u obrazloženju tog rješenja.

Prema ocjeni Suda, takvom izrekom rješenja povrijeđen je zakon.

Odredba stavka 3. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09., dalje. ZUP), koji se ovdje primjenjuje sukladno odredbi članka 399. stavak 1. ZJN, propisuje kako treba biti sastavljena izreka. Izreka mora biti kratka i određena. Kad odluka sadržava rok, uvjete, namet, pridržaj opoziva ili obvezu sklapanja upravnog ugovora, to treba biti sadržano u izreci. Prema stavku 4. naprijed navedenog članka ZUP-a, izreka se može podijeliti u više točaka. Troškovi postupka utvrđuju se posebno u točki izreke, kao i da žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

Izreka stječe svojstvo pravomoćnosti i izvršnosti, i mora biti podobna za izvršenje što je ovdje na način kako je to određeno točkom 1. izreke osporenog rješenja izostalo.

Naime, rješenje stvari koja je predmet postupka mora biti sadržano u izreci. Izreka ne sadrži ni pravne ni činjenične razloge jer je to stvar obrazloženja te je nezakonito rješenje koje u neodređenoj izreci upućuje na obrazloženje iz kojeg bi trebalo biti vidljivo što je i kako je odlučeno u određenoj upravnoj stvari.

Priroda predmetnog postupka je takva da tehnička pitanja ulaze u sam sadržaj odluke o stvari što, međutim, treba biti jasno vidljivo iz same izreke. Ako nije moguće da izreka bude kratka jer dio tehničkih detalja ima veliki opseg to ne opravdava javnopravno tijelo da o stvari odluči izrekom koja je jasna i određena. Obrazloženje, kao važan dio upravnog rješenja, ima drugu funkciju i ne može zamijeniti izreku.

Stoga, kako se radi o takvoj procesnoj povredi koju s obzirom na prirodu ove upravne stvari treba otkloniti sam tuženik donoseći rješenje s jasnom i preciznom izrekom sukladno navodima 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.

Zbog naprijed navedenog, Sud je ocijenio nezakonitom točku 1. izreke osporenog rješenja. Odluka o troškovima upravnog postupka sporedno je potraživanje (točka 2. izreke osporenog rješenja), koja ovisi o odluci o glavnoj stvari pa, kako je točka 1. izreke osporenog rješenja ocijenjena nezakonitom iz razloga navedenih u ovoj presudi to, odlučujući u granicama tužbenog zahtjeva valjalo je poništiti rješenje tuženika u cijelosti te predmet vratiti na ponovni postupak u kojem će se uočeni procesni nedostatak ispraviti i ujedno odlučiti o troškovima žalbenog postupka.

Napominje se tuženiku da je naprijed navedeno shvaćanje, na odgovarajući način, već izraženo u presudi ovog Suda, poslovni broj: UsII-107/19 od 7. ožujka 2019.

S obzirom na sve navedeno, trebalo je temeljem odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u točki I. izreke presude.

Odluka o troškovima spora temelji se na odredbi članka 79. stavka 1. ZUS-a s obzirom da u konkretnom slučaju predmetna stvar nije riješena u sporu pune jurisdikcije, već je predmet vraćen tuženiku na ponovni postupak.

U Zagrebu 4. srpnja 2019.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.

Za točnost otpisatka - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić