

Priljeno: 19-07-2019

Prilog	Neposredno	Poštom
Klasa: UP/II-034-02/19-01/297		
383-01/19-11		

Poslovni broj: UsII-321/19-8



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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća, te sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja zajednice ponuditelja BIRODOM d.o.o. Lučko, Hojnikova 19, kojega zastupa direktor Božidar Orlović i GRADSKA TISKARA OSIJEK d.d. Osijek, J. J. Strossmayera 337, kojega zastupa direktor Dragan Čavar, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Financijske agencije, Zagreb, Ulica grada Vukovara 70 i zainteresirane osobe Svilan d.o.o. Bjelovar, Vladimira Nazora 25, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 4. srpnja 2019.

presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-034-02/19-01/297, urbroj: 354-01/19-7 od 21. svibnja 2019. i odluke o odabiru naručitelja, Financijske agencije, Zagreb, klasa: 150-04/19-02/8, urbroj: 05-2-19-32 od 22. ožujka 2019. te zahtjev da se zainteresiranoj osobi, Financijskoj agenciji, Zagreb, naloži da tužitelju nadoknadi troškove žalbenog postupka.
- II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženika odbačena je tužiteljeva žalba protiv odluke o odabiru zainteresirane osobe, Financijske agencije, Zagreb, klasa: 150-04/19-02/8, urbroj: 05-2-19-32 od 22. ožujka 2019., zbog nedostatka pravnog interesa.

U tužbi tužitelj u bitnom osporava ocjenu tuženika da tužitelj nema pravni interes za izjavljivanje žalbe protiv odluke o odabiru, smatrajući da podnošenjem ponude nastaje pravni interes za „dobivanje ugovora o javnoj nabavi“. Ističe da je njegova ponuda valjana odnosno u cijelosti u skladu s dokumentacijom o nabavi te da je žalbom pobijao razloge odbijanja njegove ponude kao neprihvatljive kao i valjanost odabrane ponude. Opširno prepričava sadržaj svoje žalbe protiv odluke o odabiru. Tuženikov zaključak o nedopuštenosti tužiteljeve žalbe smatra suprotnim članku 4. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16.; u daljnjem tekstu: ZJN) kojim su propisana načela javne nabave, ističući da bi prihvaćanje tuženikova stava da tužitelj u konkretnom slučaju nije mogao biti oštećen, značilo da bi odluka o odabiru mogla i trebala biti održana na snazi neovisno o evidentnom kršenju ZJN-a od strane naručitelja, a samim tim i od strane tuženika. Upućuje i na različitu praksu tuženika u istovjetnim slučajevima, upirući na rješenje tuženika, klasa: UP/II-034-02/19-01/19, urbroj: 354-01/19-9 od 18. veljače 2019. kojim je tuženik u situaciji kao što je konkretna, meritorno

odlučio o žalbi jednog ponuditelja. Predlaže da Sud poništi rješenje tuženika i odluku o odabiru uz naknadu troškova žalbenog postupka i ovog upravnog spora.

U odgovoru na tužbu tuženik u bitnom ističe da tužitelj nije argumentirano osporavao da naručitelj nije valjano (zakonito) ocijenio razlog odbijanja njegove ponude, već je osporavao naručiteljevo postupanje tvrdeći da je naručitelj bio dužan obrazložiti ima li na raspolaganju dodatna sredstva za izvršenje predmetnog ugovora. Tuženik naglašava da je tužiteljeva ponuda ocijenjena neprihvatljivom u postupku pregleda i ocjene ponuda, nakon otvaranja ponuda i proteka roka za dostavu ponuda. Protekom roka za dostavu ponuda naručitelj više nema mogućnosti mijenjati dokumentaciju o nabavi, a time ni procijenjenu vrijednost nabave što znači da je procijenjena vrijednost nabave u trenutku pregleda i ocjene ponuda nepromjenjiva činjenica. S druge strane, tužitelj, kao ponuditelj, po proteku roka za dostavu ponuda nema pravo mijenjati svoju ponudu, a time ni cijenu ponude pa cijena tužiteljeve ponude u trenutku pregleda i ocjene ponuda također predstavlja nepromjenjivu činjenicu. Navodi da nije sporno da je tužiteljeva ponuda viša od procijenjene vrijednosti nabave u konkretnom slučaju. S obzirom na navedeno, tuženik smatra da je naručitelj pravilno ocijenio tužiteljevu ponudu neprihvatljivom zbog čega ona ne može biti odabrana radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Što se tiče rješenja tuženika na koje tužitelj upire u tužbi, tuženik navodi da je činjenično i pravno stanje u tom predmetu različito od predmetnoga. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba Financijska agencija ističe da iz zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda od 21. ožujka 2019. proizlazi da je procijenjena vrijednost nabave iznosila 520.000,00 kn bez PDV-a, dok je cijena tužiteljeve ponude iznosila 561.831,90 kn bez PDV-a. Tužiteljeva ponuda je odbijena kao neprihvatljiva jer cijenom prelazi procijenjenu vrijednost nabave, a time i planirana odnosno osigurana sredstva za predmetnu nabavu. Ističe kako tužitelj ne iznosi činjenice niti okolnosti iz kojih bi proizlazilo da naručitelj nije valjano njegovu ponudu ocijenio neprihvatljivom s aspekta iskazane cijene, već osporava formu i redoslijed postupanja naručitelja u postupku pregleda i ocjene ponuda. Stoga smatra pravilnom ocjenu tuženika da tužitelj nije dokazao da ispunjava pretpostavke za izjavljivanje žalbe. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba Svilan d.o.o. Bjelovar navodi da je njena ponuda u konkretnom postupku javne nabave bila najpovoljnija. Odluku o odabiru smatra pravilnom i zakonitom.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz spisa predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba Financijska agencija, kao naručitelj, 30. siječnja 2019. u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavila poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S 0F2-0003421, predmet nabave: vrećice, pasice, interni obrasci i beskonačni papir bianco i zebra. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda uz nefinancijski kriterij rok isporuke 15%, odnosno 15 bodova te cijene 85%, odnosno 85 bodova.

U predmetnom postupku javne nabave pristigle su tri ponude. Naručitelj je jednu ponudu ocijenio valjanom (ponudu zainteresirane osobe Svilan d.o.o. Bjelovar) i odabrao ju odlukom o odabiru od 22. ožujka 2019., dok je tužiteljeva ponuda ocijenjena neprihvatljivom.

Protiv odluke o odabiru tužitelj je podnio žalbu osporavajući postupak pregleda i ocjene ponuda te valjanost ponude odabranog ponuditelja. U žalbi je, između ostalog, isticao da je njegova ponuda ekonomski najpovoljnija te je trebala biti odabrana. Pored toga tvrdio je da naručitelj nije zakonito proveo postupak pregleda i ocjene ponuda što, prema njegovu mišljenju, dokazuje odluka o odabiru kojom je odabrana ponuda koja je trebala biti odbijena.

Nadalje je isticao kako naručitelj nije dokazao da nema dovoljno sredstava za realizaciju ugovora, odnosno da ih ne može osigurati naknadno, bilo u 2019., bilo u 2020. godini.

Tuženik je ocijenio da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke propisane člankom 401. stavkom 1. ZJN-a za podnošenje žalbe. Prema toj odredbi ZJN-a, 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 bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava.

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, tuženik je utvrdio da je tužiteljeva ponuda ocijenjena kao neprihvatljiva budući da cijenom prelazi procijenjenu vrijednost predmetne nabave, a time i planirana odnosno osigurana novčana sredstva za predmetnu nabavu. Uvidom u dokumentaciju o nabavi utvrđeno je da je procijenjena vrijednost nabave iznosila 520.000,00, dok je tužitelj u svojoj ponudi naveo cijenu od 561.831,90 kn odnosno iznos od 702.289,88 kn s PDV-om zbog čega je ta ponuda odbijena. Nadalje je utvrđeno da u žalbi tužitelj nije naveo razloge koji bi upućivali na to da naručitelj nije valjano ocijenio njegovu ponudu kao neprihvatljivu s aspekta iskazane cijene u ponudi, već je pozivom na članak 291. stavak 1. ZJN-a, osporavao formu i redosljed naručiteljeva postupanja u postupku pregleda i ocjene ponuda. Polazeći od navedenoga, tuženik ističe da tužiteljeva ponuda ne bi mogla biti prihvaćena ni u slučaju osnovanosti žalbe pa tužitelj ne bi mogao pretrpjeti štetu zbog kršenja subjektivnih prava. Zaključivši, na temelju navedenog, da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke propisane člankom 401. stavkom 1. ZJN-a za meritorno odlučivanje o tužiteljevoj žalbi, tuženik je, pozivajući se na članak 425. stavak 1. točku 2. ZJN-a, odbacio tužiteljevu žalbu zbog nedostatka pravnog interesa.

Člankom 3. točkom 13. ZJN-a propisano je da je neprihvatljiva ponuda svaka ponuda čija cijena prelazi planirana, odnosno osigurana novčana sredstva naručitelja za nabavu ili ponuda ponuditelja koji ne ispunjava kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta.

Ocjenjajući osnovanost tužbenog zahtjeva, ovaj Sud polazi od mjerodavnog članka 401. stavka 1. ZJN-a kojim su propisane (kumulativne) pretpostavke za žalbu u postupcima javne nabave. Jedna od tih pretpostavki je i to da je gospodarski subjekt koji podnosi žalbu pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava.

Uvidom u dokumentaciju o nabavi, klasa: 150-04/19-02/8, ovaj Sud je utvrdio da je procijenjena vrijednost predmeta javne nabave iznosila 520.000,00 kn, bez PDV-a. Iz zapisnika o javnom otvaranju ponuda, klasa: 150-04/19-02/8, urbroj: 05-2-19-24 od 25. veljače 2019. proizlazi da su pristigle tri ponude: ponuda tužitelja (s cijenom ponude od 561.831,90 kn – bez PDV-a), ponuda zainteresirane osobe Svilan d.o.o. Bjelovar (s cijenom ponude od 516.622,80 kn – bez PDV-a) i ponuda ponuditelja Narodne novine d.d. Zagreb (s cijenom ponude od 586.287,90 kn – bez PDV-a).

Polazeći od činjenice da cijena tužiteljeve ponude prelazi planirana, odnosno osigurana novčana sredstva naručitelja, ta je ponuda, prema mišljenju ovoga Suda, pravilno ocijenjena neprihvatljivom u smislu članka 3. točke 13. ZJN-a te, kao takva, nije mogla rezultirati sklapanjem ugovora o javnoj nabavi u konkretnom slučaju. Stoga nema mjesta zaključku da je u konkretnom postupku javne nabave tužitelj pretrpio ili mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja njegovih subjektivnih prava, a što je jedna od kumulativno propisanih zakonskih pretpostavki za podnošenje žalbe protiv odluka donesenih u postupku javne nabave. U situaciji kao što je konkretna, u kojoj ne postoji sumnja u pravilnost ocjene naručitelja o nevaljanosti ponude tužitelja stoga što ponuda prelazi iznos planiranih odnosno osiguranih novčanih sredstava naručitelja za predmetnu nabavu, tužbeni navodi o razlozima

podnošenja žalbe, a koji ne odgovaraju u cijelosti podacima iz spisa predmeta, ne mogu dovesti do drukčijeg ishoda ovog upravnog spora.

S obzirom na navedeno, Sud zaključuje da je tuženik pravilno primijenio mjerodavni članak 401. stavak 1. ZJN-a odbacivši tužiteljevu žalbu zbog nedostatka pravnog interesa.

U odnosu na tužiteljevu tvrdnju o neujednačenoj praksi tuženika u istovrsnim predmetima, valja istaknuti da je činjenični i pravni supstrat u predmetu na koji tužitelj upućuje različit od supstrata ovoga predmeta u mjeri koja onemogućava njihovu usporedbu na način na koji to čini tužitelj. Pored toga, valja istaknuti da je tuženikovo rješenje koje je predmet osporavanja u ovom upravnom sporu doneseno u skladu s mjerodavnim odredbama ZJN-a pa tužiteljevo pozivanje na drukčiju praksu tuženika ne može dovesti u sumnju zakonitost ovdje osporavanog rješenja.

Budući da je odbijen tužbeni zahtjev za poništenje tuženikova rješenja, to, u smislu članka 431. stavka 4. ZJN-a, nije osnovan ni tužiteljev zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka.

Slijedom iznesenog, na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.), valjalo je odlučiti kao u točki I. izreke presude.

S obzirom na ishod ovoga upravnog spora, nema osnove za prihvaćanje tužiteljeva zahtjeva za naknadu troškova spora. Stoga je, na temelju članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima odlučeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 4. srpnja 2019.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.

Za točnost otpisaka - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić