



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

Primljeno: 01 -10- 2019		
Prilog	Neposredno	Poštom
Klasa: UP/II-034-02/19-01/469		
Ur. broj: 383-01/19-15		
Poslovni broj: UsII-444/19-7		

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Flamtron d.o.o. iz Kutine, Ulica kralja Petra Krešimira IV br. 1, kojeg zastupaju odvjetnici Zajedničkog odvjetničkog ureda Đurđa Dragović-Grahek i Bojan Grahek iz Kutine, Kneza Trpimira 4/I, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Plinacro d.o.o. iz Zagreba, Savska 88a i Umran Celik Boru Sanayii A.S. iz Istanbula, Meclisi Mebusan Cad 19/5, Republika Turska, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 19. rujna 2019.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, klasa: UP/II-034-02/19-01/469, urbroj: 354-01/19-10 od 18. srpnja 2019.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbija se žalba tužitelja kao neosnovana (točka 1. izreke) te se odbija njegov zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka (točka 2. izreke). Tužitelj je izjavio žalbu protiv Odluke o odabiru naručitelja Plinacro d.o.o., broj: PN-I-065/18/TP od 9. svibnja 2019., kojom je, kao ekonomski najpovoljnija ponuda, odabrana ponuda ponuditelja Umran Celik Boru Sanayii A.S., za predmet nabave: nabava čeličnih cijevi za magistralni plinovod Zlobin-Omišalj DN 800-100 bar.

Tužitelj je protiv osporenog rješenja izjavio tužbu u kojoj navodi kako je njegova žalba bila usmjerena na dvije ključne povrede postupka javne nabave, i to na okolnost da odabrana ponuda nije valjana, te okolnost da je protivno zakonu odbijena njegova ponuda odnosno da se dokumentacijom o nabavi (dalje u tekstu: DON) tražilo nezakonito postupanje kao dokaz ispunjenja uvjeta iz iste. Tuženik nije odgovorio niti na jedan žalbeni navod, već je žalba u odnosu na odbijanje tužiteljeve ponude paušalno obrazložena pozivanjem na to da tužitelj nije pobijao DON, a u odnosu na nevaljanost ponude odabranog ponuditelja tuženik je žalbu odbio izokretanjem sadržaja DON-a i Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16. – dalje u tekstu: ZJN). Nastavno u tužbi tužitelj detaljnije obrazlaže razloge zbog kojih pobija zakonitost rješenja tuženika, ističući, u bitnom, kako se pobijano rješenje svodi na činjenicu da tužitelj nije izjavio žalbu protiv DON-a pa se ne može pozivati na izvjesnu

nezakonitost iste, te da, osim toga, pobijano rješenje ne obrazlaže žalbene navode koji su se odnosili na sadržaj DON-a i očitovanje naručitelja o sadržaju te dokumentacije. Upire na točku 18. DON-a, prema kojoj nigdje nije navedeno da autorizacija za proizvodnju cijevi mora glasiti na ponuditelja. O tome se očitovao i naručitelj u odgovoru na žalbu u kojem je naveo da njemu nije bila namjera diskriminirati ponuditelje na način da onemogući one ponuditelje koji nisu ujedno i proizvođači pa je nesporno da je naručitelj tražio API prema API 5 L za proizvođača cijevi, a ne za ponuditelja, sukladno čemu je tužitelj postupio i dostavio autorizaciju sukladno DON-u proizvođača čije je cijevi ponudio. Ukazuje na odredbu članka 270. ZJN-a, prema kojoj se norme osiguranja kvalitete mogu tražiti od gospodarskih subjekata, a ne samo od ponuditelja, te da je pojam gospodarskog subjekta znatno širi pojam koji uključuje sve fizičke i pravne osobe koje nude svoju robu i usluge u postupku javne nabave, a ne samo osobe koje se javljaju kao ponuditelji. Nadalje, tužitelj se poziva na točku 23. DON-a, prema kojoj će ponuditelj cijenu ponude i ukupnu cijenu ponude upisati brojkama u Ponudbeni list, a što dovodi u vezu s člankom 7. stavak 2. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, prema kojem se cijena ponude izražava u Ponudbenom listu. Odabrani ponuditelj dao je cijenu ponude u HRK, a naručitelj je, nakon otvaranja ponuda, bez ikakvog obrazloženja u bilo kojem dokumentu, pretvorio cijenu izraženu u HRK u cijenu u EUR. Upire na članak 280. ZJN, prema kojem ponuditelj može izmijeniti svoju ponudu ili od nje odustati u roku za dostavu ponude (stavak 6.), te se nakon isteka roka za dostavu ponuda, ponuda ili konačna ponuda ne smije mijenjati (stavak 8.), nakon čega navodi kako je odabrani ponuditelj ponudu izmijenio tek nakon otvaranja ponude. Stoga smatra neprihvatljivim stav tuženika koji se svodi na to da nije bitno što je navedeno u Ponudbenom listu u kojem se daje ponuda kad se iz drugih isprava može zaključiti da je vjerojatno ponuditelj mislio dati ponudu u drugoj valuti. Na kraju, upire na točku 23. DON-a, kojom je traženo da ponuditelj obvezno mora navesti članak Zakona/Pravilnika o PDV-u temeljem kojeg se PDV ne obračunava, a to odabrani ponuditelj nije učinio, što tuženik također ignorira obrazlažući da nije od utjecaja na zakonitost postupka javne nabave. Navodeći i druge razloge zbog kojih smatra da osporeno rješenje nije na zakonu utemeljeno, tužitelj predlaže ovom Sudu da usvoji tužbu i rješenje tuženika poništi te tuženika obveže da tužitelju nadoknadi iskazani trošak ovog spora.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, protivi se tužbenom zahtjevu tužitelja iz razloga već navedenih u obrazloženju osporenog rješenja, a zakonitost kojeg nije dovedena u pitanje niti navodima tužbe. Vezano za tužbeni navod tužitelja, kojim ponavlja žalbeni navod u odnosu na dokazivanje sukladnosti s normama osiguranja kvalitete iz točke 18. DON-a, tuženik ponovno navodi da se točka 18. DON-a odnosi na norme koje su odredbama ZJN-a propisane u dijelu dokaza kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta te da je upravo tužitelj kao ponuditelj bio dužan dokazati ispunjenje propisanog uvjeta – valjana autorizacija API prema API 5 L. Kraj činjenice da je ZJN-om predviđeno da norme osiguranja kvalitete i norme upravljanja okolišem treba dokazati ponuditelj i kraj činjenice da je naručitelj DON-om propisao da ponuditelj treba dostaviti dokaze kojima dokazuje norme osiguranja kvalitete i norme upravljanja okolišem, tužitelj pogrešno tumači da se navedeni uvjeti ne odnose na ponuditelja. Da tužitelj nepravilno tumači odredbe ZJN-a proizlazi iz toga što se u tužbi poziva na članak 270., koji se nalazi unutar poglavlja 4. Kriteriji za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, s tim da ako pojedinim uvjetima treba udovoljiti podgovaratelj ili gospodarski subjekt na kojeg se ponuditelj oslanja, a ne ponuditelj, to je u ZJN-u naglašeno kroz druge odredbe (primjerice članak 221. stavak 1. i 2., članak 273., članak 275. stavak 1.). Stoga, ukoliko je tužitelj smatrao da je DON nezakonita, imao je pravo izjaviti žalbu na istu sukladno članku 406. ZJN-a, a što je propustio, slijedom čega, sukladno odredbi članka 406.

stavka 2. ZJN-a, nema pravo na žalbu u kasnijoj fazi postupka za prethodnu fazu. U odnosu na žalbeni/tužbeni navod vezan na cijenu ponude odabranog ponuditelja, tužitelj naglašava kako tužitelj u žalbenom postupku nije tvrdio da je odabrani ponuditelj porezni obveznik u Republici Hrvatskoj, pa pokraj navedene činjenice, tuženik je ocijenio kako nije od utjecaja na valjanost ponude odabranog ponuditelja nenavođenje pravne osnove temeljem koje se PDV ne obračunava. Dodaje kako nenavođenje članka Zakona o PDV-u po kojem ponuditelj nije obvezan obračunati PDV u ponudi, ne mijenja niti utječe na porezni tretman transakcije, obzirom da je porezni tretman propisan Zakonom. U odnosu na točku 23. DON-a, kojom je propisano da jedinična cijena, cijena ponude i ukupna cijena ponude moraju biti izražene u eurima za inozemne ponuditelje, tuženik ističe kako je iz Troškovnika jasno vidljivo da je cijena ponude izražena u eurima, a eventualna nejasnoća koja je postojala oko valute cijene ponude otklonjena je dopisom odabranog ponuditelja, koji je naručitelj dostavio uz odgovor na žalbu. Navodeći i druge razloge zbog kojih osporeno rješenje smatra na zakonu utemeljenim, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan.

Zainteresirana osoba Plinacro d.o.o. (dalje u tekstu: naručitelj), u odgovoru na tužbu osporava sve tužbene navode jer su pravno neutemeljeni, neosnovani i paušalni, te se istovremeno priklanja svim navodima iz obrazloženja osporenog rješenja tuženika. U opširnom odgovoru na tužbu, u bitnom, navodi kako je odredbama DON-a (točka 18.) nesporno i taksativno navedeno koje dokumente mora dostaviti ponuditelj, a također i za koje dokaze sposobnosti se ponuditelj može osloniti na tuđe resurse. Točno je da odredbama DON-a naručitelj nije isključio ponuditelje koji nisu ujedno i proizvođači, odnosno niti na koji način nije povrijedio ni jedno načelo javne nabave, pa tako ni načelo zabrane diskriminacije. U konkretnom slučaju, naime, nije ograničio gospodarske subjekte u načinu i obliku u kojem će sudjelovati u postupku javne nabave kao ponuditelji, pri čemu se poziva na članak 273. ZJN-a, prema kojem se gospodarski subjekti mogu osloniti na sposobnost drugih subjekata samo za dokazivanje ispunjavanja kriterija za odabir gospodarskog subjekta iz članaka 258. i 259. ZJN-a (ekonomska i financijska sposobnost te tehnička i stručna sposobnost). Obzirom da navedene norme osiguranja kvalitete DON-om nisu propisane kao dokaz sposobnosti, ponuditelj se nije mogao osloniti na druge subjekte, a što je tužitelj učinio jer je u ponudi dostavio autorizaciju API-a za proizvodnju cijevi prema API 5 L koja glasi na tvrtku Baoshan Iron & Steel CO. LTD; tj. na resurs na koji se oslanja. Nastavno naručitelj navodi kako je API specifikacija 5L norma kvalitete nužna za definiranje zahtjeva kojom se osigurava potrebni nivo kvalitete cijevi koje će se koristiti u izgradnji magistralnog plinovoda, te dodaje kako je DON-om dozvoljena dostava jednakovrijednih dokumenata pa su ponuditelji imali mogućnost priložiti potvrde s oznakom ISO (međunarodna norma), EN (europska norma) ili HRN (hrvatska norma). Također ističe da tužitelj niti u jednom trenutku za vrijeme trajanja samog postupka nije osporavao žalbom odredbe iz DON-a s tim u vezi, pa je time ista postala pravomoćna. Nadalje smatra da je žalbene navode tužitelja u pogledu cijene i valute te nenavođenja članka Zakona/Pravilnika o PDV-u, tuženik tumačio u skladu sa DON-om i ZJN-om. Smatra netočnom tvrdnju tužitelja da je naručitelj priznao pogrešku i naveo da se radi o računskoj pogrešci, jer to nije spomenuo. Cijena odabrane ponude u Troškovniku iskazana je u EUR-ima, šta je mogao utvrditi tužitelj jer je izvršio uvid u ponude sukladno članku 310. ZJN-a, dok u odnosu na nenavođenje osnove temeljem koje se PDV ne obračunava ističe kako prodavatelj iz treće zemlje, koji nije registriran za potrebe PDV-a u Republici Hrvatskoj, kad oporezive isporuke dobara na području Republike Hrvatske, prenosi poreznu obvezu na kupca rezidenta Republike Hrvatske obveznika PDV-a koji je obvezan samo obračunski iskazati poreznu obvezu i pravo na pretporez, u istoj visini. Stoga smatra pravilnim utvrđenje tuženika koji je utvrdio formalan propust odabranog ponuditelja prilikom

iskazivanja cijene ponude, kao beznačajan nedostatak koji nije imao utjecaja na valjanost same ponude. Navodeći opširne i druge razloge zbog kojih osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja, naručitelj predlaže ovom Sudu tužbeni zahtjev odbiti.

Zainteresirana osoba Umran Celik Boru Sanayii A.S. (dalje u tekstu: odabrani ponuditelj) dostavila je odgovor na tužbu na engleskom jeziku, slijedom čega ovaj Sud isti nije uzeo u obzir imajući u vidu članak 11. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), prema kojem se upravni spor vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.

Odgovori na tužbu tuženika i naručitelja dostavljeni su tužitelju, sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja time što je odbio njegovu žalbu, pri čemu je za svoju odluku dao valjane, iscrpno i argumentirano obrazložene razloge, utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Naime, razmatrajući sadržaj tužiteljevog tužbenog zahtjeva, te odgovore na tužbu tuženika i naručitelja, kao i dokaze priložene svezu spisa, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, temeljem relevantnih odredaba ZJN-a na koje se izrijeком poziva, pravilno zaključio da žalbeni prigovori tužitelja nisu od utjecaja na zakonitost naručiteljeve Odluke o odabiru.

Pri tomu je tuženik dao detaljnu i jasnu analizu razloga kojima se rukovodio zaključujući da žalbeni navodi tužitelja nisu osnovani, a koje razloge u cijelosti prihvaća i ovaj Sud, jer su utemeljeni na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba primijenjenog materijalnog prava. Naime, i po ocjeni ovoga Suda, pravilan je zaključak tuženika da je točkom 18. DON-a, pored ostalog, propisano da je ponuditelj dužan dostaviti valjanu autorizaciju API-a za proizvodnju cijevi prema API 5L, a u odnosu na koju se ponuditelj ne može osloniti na tuđe resurse, što je tužitelj učinio dostavljajući kao dokaz navedenu autorizaciju koja glasi na drugo društvo (a ne na njega). Tužitelj niti ne dovodi u sumnju takvo utvrđenje, već u stvari osporava sadržaj DON-a s tim u vezi, a što, sukladno članku 406. stavku 2. ZJN-a, nije moguće u ovoj fazi postupka, kako to osnovano navodi i tuženik u osporenom rješenju.

Sud ne nalazi osnovanim niti prigovore tužitelja usmjerene na nedostatke u vezi cijene ponude odabranog ponuditelja iskazane u Ponudbenom listu u HRK i nenavođenja osnove temeljem koje ponuditelj nije obvezan obračunati PDV u ponudi. Naime, iako tužitelj ispravno ukazuje na navedene nedostatke, i po ocjeni ovog Suda, isti nisu takve naravi zbog kojih bi trebalo poništiti Odluku o odabiru. Ovo iz razloga jer se ovdje radi o formalnim propustima odabranog ponuditelja koji nisu od utjecaja na valjanost ponude, jer je u Troškovniku cijena izražena u EUR-ima, a odabrani ponuditelj nije porezni obveznik u Republici Hrvatskoj pa po toj osnovi ne obračunava ni PDV, što je sve relevantnih razlozima obrazložio i tuženik otklanjajući osnovanost tužiteljevih žalbenih prigovora koje tužitelj ponavlja i u tužbi.

S tim u vezi Sud nalazi potrebnim dodatno ukazati i na članak 21. stavak 3. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave („Narodne novine, broj 65/17.), prema kojem vrijedi cijena ponude bez poreza na dodanu vrijednost iskazana u troškovniku, ako cijena ponude bez poreza na dodanu vrijednost iskazana u troškovniku ne

odgovora cijeni ponude bez poreza na dodanu vrijednost iskazanoj u ponudbenom listu, a na koju odredbu osnovano upire i naručitelj u odgovoru na tužbu.

Kako je, dakle, osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo pravno relevantne razloge, obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 37/09.), a s obzirom da tužitelj i u tužbi ponavlja prigovore navedene u žalbi protiv naručiteljeve odluke, to ovaj Sud nije našao osnove rješenje tuženika ocijeniti nezakonitim. Ovo osobito imajući u vidu da tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je to rješenje utemeljeno, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari.

U odnosu na zahtjev tužitelja za naknadu troškova sastava tužbe, ovaj Sud ukazuje na odredbu članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima, prema kojoj stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Budući je tužitelj izgubio predmetni upravni spor jer je njegov tužbeni zahtjev odbijen, to je, u smislu citirane zakonske odredbe, valjalo odbiti i njegov zahtjev za naknadu troškova spora.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 19. rujna 2019.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.

Za točnost otpavka – ovlašten službenik



Tanja Nemčić