



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

Poslovni broj: UsII-100/22-10

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 tog Suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, Ante Galić i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članova vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Učilišta za cestovni promet, Zagreb, kojeg zastupa opunomoćenik Mirko Cetina, odvjetnik iz Zagreba, Šenoina 6, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Zagreb, Savska cesta 64 i Pučkog otvorenog učilišta AMC Nova Gradiška, Nova Gradiška, Kožarska 2, radi javne nabave, na sjednici održanoj 1. lipnja 2022.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/22-01/104, urbroj: 354-02/2-22-10 od 22. ožujka 2022. te poništenja Odluke o odabiru za grupu IX. Područni ured Slavonski Brod, klasa: 103-05/21-04/286, urbroj: 344-30/1-22-71 od 7. veljače 2022. naručitelja Hrvatski zavod zapošljavanje, da se naloži naručitelju da u roku od 8 dana od dana dostave presude naknadi tužitelju troškove žalbenog postupka u iznosu od 9.000,00 kn, naloži tuženiku da tužitelju na ime naknade štete isplati iznos od 96.000,00 kn i da naknadi troškove spora u iznosu od 2.500,00 kn, uvećano za sudsku pristojbu.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv Odluke o odabiru (grupa IX.) od 7. veljače 2022.
2. Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj osporava njegovu zakonitost iz svih zakonom propisanih razloga.
3. Nastavno u tužbi tužitelj iznosi kronologiju događaja i tijekom provedenih radnji, a dalje ističe razloge zbog kojih smatra da je tuženik odluku donio na temelju pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pogrešnu primjenu materijalnog prava.
4. Tužitelj daje osvrt na primjenu ovdje mjerodavnih odredbi Zakona o prijevozu u cestovnom prometu ("Narodne novine", 41/18.) te Pravilnika o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača ("Narodne novine", 50/18.) koji je stupio na snagu 2. lipnja 2018. Dalje ukazuje i na primjenu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u

cestovnom prometu ("Narodne novine", 30/21.) koji je stupio na snagu 27. ožujka 2021., a sukladno tome da je donesen i Pravilnik o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača koji je stupio na snagu 10. veljače 2022. Dodaje da je navedeni Pravilnik donesen na temelju članka 10. stavka 4. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu ("Narodne novine", 41/18., 98/19. i 30/21.), a u članku 26. Pravilnika se izričito navodi da danom stupanja na snagu toga Pravilnika prestaje važiti Pravilnik o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača ("Narodne novine", 50/18.).

5. Zaključno, tužitelj navodi da iz naprijed iznesenog jasno proizlazi da je od 2. lipnja 2018. do 9. veljače 2022. bio na snazi Pravilnik o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača – dalje: Pravilnik/18, a predmetni postupak javne nabave da je pokrenut u studenom 2021. s rokom za dostavu (konačnih) ponuda 29. studenoga 2021. Dodaje i da je Odluka o odabiru za grupu IX., klasa: 103-05/21-04/286, urbroj: 344-30/1-22-71 objavljena u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) dana 8. veljače 2022., a tome je i pozivanje tužitelja na odredbe o visini naknade za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača sukladno Pravilniku/18 osnovano.

6. Tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi tuženikovo rješenje od 22. ožujka 2022., poništi Odluku o odabiru (za grupu IX.) Područni ured Slavonski Brod od 7. veljače 2022. naručitelja Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, naloži naručitelju da u roku od 8 dana od dana dostave presude naknadi tužitelju troškove žalbenog postupka u iznosu od 9.000,00 kn, naloži tuženiku da tužitelju na ime naknade štete isplati iznos od 96.000,00 kn i tužitelju naknadi troškove spora u iznosu od 2.500,00 kn za sastav tužbe, uvećano za sudsku pristojbu po određenju suda.

7. Tuženik se u odgovoru na tužbu protivi tužbenom zahtjevu iz razloga pobliže već navedenih u obrazloženju osporenog rješenja, pri čemu se iscrpno osvrće na sve tužbene razloge.

8. Dodaje da je u predmetnom slučaju sporna primjena prava, tj. rješenje sukoba između dva pravna propisa koji su proturječni. Protivno tužbenom navodu, dodaje da je u žalbenom postupku utvrdio da je primjenjiv Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu i njegove mjerodavne odredbe, a ne odredbe Pravilnika/18, a do takvog zaključka je došlo primjenom načela, tj. kriterija za rješavanje sukoba pravnih propisa. Dodaje da je zaključak o tome koji propis treba primijeniti utemeljio na kriteriju hijerarhije, sukladno članku 37. stavku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", 99/99., 29/02. i 49/02.), a jer u konkretnom slučaju mjerodavna odredba Pravilnika/18 nije suglasna sa Zakonom, neposredno se primjenjuje Zakon.

9. Tuženik dodaje i druge razloge kojima navodi i obrazlaže koji se kriteriji koriste za rješavanje sukoba propisa, a to su kriterij vremena, kriterij hijerarhije i kriterij specijalnosti, a da u slučaju konflikta između kriterija hijerarhije i kriterija specijalnosti preteže kriterij hijerarhije, što znači primjena općih propisa. Dodaje da je i prema kriteriju vremena primjenjiv zakon kao kasniji propis.

10. Zainteresirani Hrvatski zavod za zapošljavanje u odgovoru na tužbu u bitnom navodi razloge zbog kojih smatra da je u predmetnom slučaju pravilno primijenjeno materijalno pravo na prethodno pravilno utvrđeno činjenično stanje. Dodaje i druge razloge zbog kojih smatra da je u predmetnom slučaju u svezi ocjene pravilnosti navedene minimalne cijene u ponudama dostavljenima u postupku javne nabave (predmet nabava usluga obrazovanja za rad u djelatnosti prijevoza i skladištenja, po grupama), tj. za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača primjenjiv važeći Zakon, a ne Pravilnik/18. Dalje pojašnjava i razloge zbog kojih naručitelj u konkretnom slučaju

nije bio dužan od ponuditelja tražiti pojašnjenje izuzetno niske ponude, jer za to nisu bili ispunjeni propisani uvjeti. Dodaje i da naručitelj nije smatrao cijenu ponude odabranog ponuditelja izuzetno niskom, tj. niti je ocijenio da postoje drugi razlozi zbog kojih bi bio obavezan ponuditelja pozvati na pojašnjenje cijene. Dodaje i da ponuda odabranog ponuditelja u cijelosti odgovara uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi i da je i po kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude, ponuditelj ostvario najveći broj bodova, zbog čega nije postojala bilo koja osnova za isključenje ponude iz postupka javne nabave.

11. Predlaže da se tužba odbije kao neosnovana.

12. Zainteresirano Pučko otvoreno učilište AMS Nova Gradiška u odgovoru na tužbu u bitnom navodi razloge zbog kojih smatra da su tužbeni navodi neosnovani, a odluka tuženika pravilna i zakonita. Poblje navodi i obrazlaže način primjene ovdje mjerodavnih odredbi, smatrajući da je upravo svrha brisanja odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, prema kojoj je nadležni ministar imao ovlast utvrditi minimalnu cijenu periodičke izobrazbe vozača, bila omogućiti da se cijene izobrazbe formiraju sukladno uvjetima na tržištu. U cilju toga je upravo i propisana obveza usklađenja Pravilnika/18 s odredbama važećeg Zakona, uvažavajući pri tome hijerarhiju pravnih propisa.

13. Predlaže da se odbije tužba i svi tužbeni zahtjevi kao neosnovani.

14. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS), odgovor na tužbu tuženika i zainteresiranih osoba dostavljen je tužitelju, koji se poblje nije očitovao.

15. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

16. Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da time što je odbio žalbu, tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja. Za takvu odluku je dao valjane razloge i iscrpno te argumentirano obrazloženo, koje je utemeljeno na podacima spisa predmeta i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

17. Prilikom donošenja odluke ovaj Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kao i očitovanja stranaka koje su sudjelovale u upravno-sudskom postupku te na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a), utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan. Presudu je donio sukladno odredbi članka 36. stavka 1. točke 4. ZUS-a bez održavanja rasprave, jer je u konkretnom slučaju sporna samo primjena materijalnog prava, dok je činjenično stanje pravilno utvrđeno.

18. Iz podataka spisa predmeta, kao i obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je naručitelj Hrvatski zavod za zapošljavanje objavio 2. studenoga 2021. u EOJN RH poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave za društvene i druge posebne usluge s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na vrijeme od dvije godine, broj objave: 2021/S F21-0039797 (predmet postupka: nabava usluga obrazovanja za rad u djelatnosti prijevoza i skladištenja, po grupama). Kriterij za odabir ponuda i njihov relativni značaj su cijena ponude (50%), stručne kvalifikacije instruktora vožnje/predavača (30%) te osiguravanje kvalitete provedbe obrazovnog programa (20%).

19. U postupku javne nabave za grupu IX. dostavljene su dvije ponude, obje ponude je naručitelj ocijenio valjanima i kao najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja

Pučko otvorenog učilište AMC Nova Gradiška, Nova Gradiška. Odluka o odabiru od 7. veljače 2022. je objavljena u EOJN RH 8. veljače 2022.

20. Dalje, iz podataka spisa, kao i obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je ključni žalbeni razlog da odabrana ponuda ima izuzetno nisku cijenu, pri čemu se ukazuje na primjenu članka 26. stavka 6. Pravilnika/18 kojom se propisuje način utvrđivanja minimalne cijene, tj. visine naknade za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača. S time u vezi zainteresirano Učilište za cestovni promet (drugi ponuditelj) ističe da je odabrani ponuditelj u ponudi naveo jediničnu cijenu (po polazniku) u iznosu od 990,00 kn bez PDV-a, jednako za program periodičke izobrazbe vozača – Slavonski Brod kao i za program periodičke izobrazbe vozača – Nova Gradiška. Stoga, a kako ponuda sadrži izuzetno niske cijene određene protivno odredbama Pravilnika/18 da je nezakonita i trebala je biti isključena iz postupka javne nabave.

21. Navedeni žalbeni razlog je tuženik otklonio, ocjenjujući ga neosnovanim, uz obrazloženje razloga koje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud. Naime, tuženik je odbijajući žalbu tužitelja dao razložnu i jasnu analizu svih odlučnih razloga kojima se rukovodio ocjenjujući žalbene prigovore tužitelja neosnovanim. Također je dao osvrt na primjenu ovdje mjerodavnih propisa.

22. U obrazloženju osporenog rješenja tuženik navodi da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu ("Narodne novine", 30/21.) stupio na snagu prije pokretanja predmetnog postupka javne nabave, a u kojem je brisana odredba kojom se nadležnom ministru daje ovlast utvrditi minimalnu cijenu periodičke izobrazbe vozača. Tuženik zaključuje da je svrha brisanja te odredbe bila omogućiti da se cijene izobrazbe formiraju sukladno uvjetima na tržištu. U prijelaznim i završnim odredbama tog Zakona, u članku 25. propisana je obveza usklađenja Pravilnika/18 s odredbama tog Zakona.

23. Slijedom navedenog, a primjenjujući kriterij hijerarhije pravnih propisa, pravilno je zaključio tuženik da su u konkretnom slučaju primjenjive odredbe Zakona, a ne Pravilnika/18.

24. Dalje u osporenom rješenju tuženik daje osvrt i na primjenu odredbe članka 289. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", 120/16. – dalje: ZJN 2016.). Dodaje da je navedeni članak ZJN 2016. usklađen s europskim zakonodavstvom, a nalaže tužitelju da zahtijeva od gospodarskog subjekta objašnjenje cijene samo u slučaju ako se čini da su ponude izuzetno niske s obzirom na radove, robu ili usluge. Dodaje tuženik i da je diskrecijsko pravo naručitelja da procijeni je li ukupna cijena ponude ili nekog njegovog dijela neuobičajeno niska ili ne, a da u konkretnom slučaju sumnja o tome da je ponuda izuzetno niska nije postojala, a tako obrazloženu ocjenu naručitelja je prihvatio i tuženik.

25. Tuženik dalje u osporenom rješenju dodaje da u predmetnom slučaju nisu bili ispunjeni svi propisani uvjeti, u kojem slučaju naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude. Naime, navedeni uvjeti su propisani u članku 22. stavku 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave ("Narodne novine", 65/17. i 75/20.) te moraju biti skupno ispunjeni svi sljedeći uvjeti: 1. zaprimljene su najmanje tri valjane ponude; 2. cijena ili trošak ponude je za više od 20% niža od cijene ili troška rangirane valjane ponude i 3. cijena ili trošak ponude je za više od 50% niža od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda.

26. Dakle, u konkretnom slučaju je naručitelj procijenio da ponuda nije bila izuzetno niska, zbog čega nije bio u obvezi postupiti u smislu članka 289. ZJN 2016., a niti su

bili ispunjeni skupno propisani uvjeti, zbog kojih bi postojala osnova da od ponuditelja zahtijeva objašnjenje ponude.

27. Iz naprijed iznesenih razloga, pravilno je tuženik prihvatio razloge i zaključke naručitelja zbog kojih je ponudu odabranog ponuditelja ocijenio kao najpovoljniju, kao i razloge zbog kojih nije našao osnove za isključenje ponude iz postupka javne nabave.

28. Naime, tuženik je odbijajući žalbu tužitelja dao razložnu i jasnu analizu svih odlučnih razloga kojima se rukovodio ocjenjujući žalbene navode tužitelja neosnovanima, a takvo obrazloženje ovaj Sud u cijelosti prihvaća.

29. Također je tuženik postupajući po službenoj dužnosti, na temelju članka 404. ZJN. osobito u odnosu na utvrđenje bitnih povreda postupka javne nabave zaključio da takvih povreda, izvan granica žalbenih navoda nije utvrdio.

30. Kako je tuženik osporeno rješenje donio u granicama zakonom propisanih ovlasti te za odluku dao pravno odlučne razloge, čiju pravilnost tužitelj žalbenim navodima nije doveo u sumnju, tj. nije istaknuo razloge koji su od značaja za ocjenu zakonitosti osporenog rješenja, to je ovaj Sud prihvaćajući dane razloge tuženika, tuženikovo rješenje ocijenio zakonitim.

31. Iz podataka spisa predmeta, a ni iz obrazloženja osporenog rješenja ne proizlaze osnovanim tvrdnje tužitelja da je zbog navedenih propusta i nezakonite primjene mjerodavnog prava došlo do donošenja nezakonite tuženikove odluke, jer drugačije proizlazi iz podataka spisa predmeta i obrazloženja osporenog rješenja.

32. Tužitelj u bitnom ustraje na svojoj interpretaciji primijenjenog materijalnog prava, tj. svom tumačenju utvrđenih činjenica i okolnosti koje nisu od značaja za ishod ovog postupka i donošenje drukčije odluke o predmetnoj stvari. Stoga ovaj Sud ocjenjuje da tužbeni prigovori nisu s uspjehom osporili zakonitost osporenog rješenja.

33. S obzirom na način kako je riješeno o tužbenom zahtjevu tužitelja, koji je kao neosnovan odbijen, nije bilo osnove ni za postupanje po drugim zahtjevima iz tužbe, a tim više jer tužitelj pobliže ni ne obrazlaže razloge, a niti navodi osnovu s koje traži navedeni iznos naknade štete. Stoga je ovaj Sud tužbeni zahtjev ocijenio u cijelosti neosnovanim, a valjalo je odbiti i zahtjev za naknadu troška upravnog spora, jer je tužitelj upravni spor izgubio, zbog čega je odluka o trošku utemeljena na odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a.

34. Slijedom iznesenog je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a riješeno kao u izreci.

U Zagrebu 1. lipnja 2022.

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan

Broj zapisa: **eb30d-5aaa0**

Kontrolni broj: **0c707-5e650-18ee0**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:

CN=SANJA ŠTEFAN, L=ZAGREB, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.