



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

Primijeno: 18-12-2019		
Prilog	Neposredno	Poštom
Klasa: UP/14034-02/19-01/770		
Ur. broj: 383-01/19-12		

Poslovni broj: UsII-506/19-7

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 Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Ante Galića, članovi vijeća te sudskog savjetnika Tomislava Jukića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja TRAMES d.o.o., Dubrovnik, Šipčine 2, kojeg zastupa direktor Marko Balija, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe HŽ infrastruktura d.o.o., Zagreb, Mihanovićeve 12, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 5. prosinca 2019.

presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/19-01/770, urbroj: 354-01/17-8 od 29. kolovoza 2019.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.
- III. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu štete.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja na propuštanje radnje naručitelja, te na postupak otvaranja ponuda, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S OF5-0023786 i ispravci objave, broj: 2019/S F14-0029321, 2019/S F14-0031253, predmet nabave: izrada studijske dokumentacije modernizacije dionice Knin – Split željezničke pruge M604 Oštarije – Knin – Split, željezničke pruge M606 Knin – Zadar i M607 Perković – Šibenik, naručitelja HŽ infrastruktura d.o.o., Zagreb.

Protiv tuženikovog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj osporava zakonitost tog rješenja iz svih, zakonom propisanih razloga.

Nastavno u tužbi iscrpno iznosi kronologiju događaja, kao i razloge zbog kojih tuženikovo rješenje smatra nezakonitim. Tvrdi da je imao razloga na zakonu utemeljenih očekivati da će naručitelj zaustaviti postupak javne nabave, s obzirom da je izjavio žalbu na dokumentaciju o nabavi, odnosno da se potvrđujući tuženikovo rješenje postupa protivno obvezujućim odredbama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16. – dalje: ZJN 2016.). Premda naručitelj ima osigurana sredstva iz EU fondova, te prema načelu ekonomičnosti i svrsishodnosti obvezu da u što kraćem roku završi s postupkom javne nabave, tužitelj smatra da mu takva situacija omogućuje nezakonito postupanje, a što opravdava načelom svrsishodnosti. Tužitelj smatra da je članak 419. stavak 1. i 422. stavak 1. ZJN 2016. obvezujuće odredbe za naručitelja, a da način financiranja ne može biti razlog da

naručitelj krši kogentne norme mjerodavnog prava, niti to dopuštaju temeljena načela javne nabave.

S time u vezi tužitelj dodaje da bi u situaciji da je zaustavljen postupak javne nabave i objavljena informacija o izjavljenoj žalbi, izvjesno podnio ponudu za predmetni postupak javne nabave.

Tužitelj predlaže da se tužbeni zahtjev usvoji i poništi tuženikovo rješenje od 29. kolovoza 2019., a ujedno podnosi i zahtjev za naknadu štete u visini naknade za pokretanje žalbenog postupka od 45.000,00 kn, a traži i naknadu troškova upravnog spora.

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

Tuženik iscrpno navodi razloge na kojima temelji zaključak da je tužitelj zloupotrebio pravo na žalbu u konkretnom slučaju, a pri čemu obrazlaže koji je cilj i svrha propisanog prava na žalbu u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi u smislu članka 406. stavka 1. točke 3. ZJN 2016. Temeljna svrha je dodaje tuženik spriječiti provedbu postupka javne nabave po pravilima dokumentacije o nabavi koja su protivna pozitivnim propisima, pravu Republike Hrvatske ili pravu Europske unije, odnosno da pravo na žalbu nije instrument koji se može upotrijebiti za zaustavljanje/ili sprečavanje provedbe postupka javne nabave.

Dakle, tuženik zaključuje da se institut prava na žalbu ne može koristiti u cilju opstrukcije naručitelja u pravodobnom dovršetku postupka javne nabave, a da iz ranijeg postupanja tužitelja u predmetnom postupku javne nabave nesporno proizlazi da izjavljivanjem žalbi u odnosu na dokumentaciju ili izmjenu dokumentacije o nabavi nije štitio vlastiti pravni interes, već prije svega sprečavao naručitelja u provođenju postupka javne nabave, a što nije cilj i svrha instituta prava žalbe.

Nastavno u odgovoru na žalbu tuženik detaljno obrazlaže razloge, odnosno navodi činjenice i dokaze u prilog navedenom zaključku.

Tuženik ističe i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje pravilno i zakonito, a tužbeni navodi neosnovani, zbog čega predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbije tužbeni zahtjev u cijelosti, a podredno u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva da donese odgovarajuću odluku u skladu s člankom 58. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), i člankom 434. stavkom 4. ZJN 2016.

Zainteresirana osoba HŽ infrastruktura d.o.o. u odgovoru na tužbu navodi razloge zbog kojih prihvaća navode tuženika, kao i zaključak da tužitelj u konkretnom slučaju koristi pravo žalbe protivno odredbama ZJN 2016., jer već više puta u istom postupku javne nabave podnosi žalbu, a koje su već ocijenjene kao nepravodobne, odnosno neuredne.

Predlaže da ovaj Sud odbaci tužbu tužitelja, odnosno podredno odbije tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan, uz naknadu troškova postupka.

U skladu s odredbom članka 6. ZUS-a, odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljen je tužitelju, koji se nije posebno očitovao.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

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

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-sudskog

postupku, te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a), utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz spisa predmeta, kao i obrazloženja tuženikovog rješenja proizlazi da je zainteresirana osoba HŽ infrastruktura d.o.o. kao naručitelj objavio dana 17. lipnja 2019. u Elektroničkom oglasniku javne nabave obavijest o nadmetanju s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S OF5-0023786, ispravci objave, broj: 2019/S F14-0029321, 2019/S F14-0031253, predmet nabave: izrada studijske dokumentacije modernizacije dionice Knin – Split željezničke pruge M604 Oštarije – Knin – Split, željezničke pruge M606 Knin – Zadar i M607 Perković – Šibenik. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija cijene (30%) i iskustva ključnih stručnjaka (70%).

U postupku javne nabave dostavljene su 4 ponude u odnosu na koje je naručitelj dana 7. kolovoza 2019. izvršio javno otvaranje ponuda, a na propuštanje radnje naručitelja da zaustavi postupak javne nabave, te na postupak javnog otvaranja ponuda od 7. kolovoza 2019. žalbu je izjavio tužitelj.

U žalbi tužitelj u bitnom osporava zakonitost postupanja naručitelja, odnosno traži poništenje postupka javnog otvaranja ponuda i da se naloži naručitelju da odredi novi rok za predaju ponuda, a podredno predlaže da se poništi cjelokupni postupak javne nabave. Također je postavio i zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 45.000,00 kuna. Tužitelj dodaje i da je izjavio žalbu na dokumentaciju o nabavi od 6. kolovoza 2019., a da je tek po izvršnosti odluke o toj žalbi se mogao nastaviti postupak i pristupiti javnom otvaranju ponuda.

Iz podataka spisa, kao i obrazloženja tuženikovog rješenja proizlazi da je o žalbi tužitelja na zakonitost izmjene dokumentacije o nabavi, doneseno rješenje od 29. srpnja 2019., te da je obavijest o izmjenama naručitelj objavio 31. srpnja 2019. na koji način je produžio rok za podnošenje ponuda do 7. kolovoza 2019. Nakon toga je tužitelj dana 6. kolovoza 2019. izjavio žalbu, istog sadržaja, a odnosi se na zakonitost izmjene dokumentacije o nabavi iz točke 4.3.a. Kako je žalba izjavljena 6. kolovoza 2019. po proteku propisanog roka za pokretanje žalbenog postupka, to je odbačena kao nepravodobna, a ocijenjena je i kao neuredna, jer ne sadrži dokaz o plaćenju naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Potom je naručitelj 7. kolovoza 2019. pristupio javnom otvaranju ponuda o čemu je sačinio zapisnik o javnom otvaranju ponuda koji je objavljen putem EOJN RH, iz kojeg proizlazi da tužitelj nije dostavio ponudu u predmetnom postupku javne nabave.

Tuženik je pozivajući se na odredbe mjerodavnog propisa, ZJN 2016., konkretno odredbe članka 4. stavka 3., 406. stavka 2. i 419. stavka 1., pravilno žalbene navode tužitelja ocijenio neosnovanima, a za odluku dao razloge koje prihvaća i ovaj Sud u cijelosti.

Naime, pozivajući se pri tome i na načela javne nabave propisane u članku 4. ZJN 2016., tuženik zaključuje da se postupak javne nabave treba provoditi na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu, te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava. Također zaključuje da tužitelj kontinuiranim izjavljivanjem žalbe tijekom predmetnog postupka javne nabave, pravo na žalbu koristi protivno cilju i svrsi tog instituta, odnosno zlorabi to pravo i time izravno onemogućuje ponuditelje, uključujući i sebe, da sklope ugovor s naručiteljem, odnosno bez osnovanih razloga izjavljivanjem žalbe uglavnom traži samo produljenje rokova i postupka javne nabave.

Tuženik je dao iscrpne razloge zbog kojih žalbene navode tužitelja smatra neosnovanima, zbog čega je pravilno žalbu odbio. Postupajući po službenoj dužnosti, na temelju članka 404. ZJN 2016., osobito u odnosu na utvrđenje bitnih povreda postupka javne nabave je zaključio da takvih povreda, izvan granica žalbenih navoda nije utvrdio.

Navedenu odluku je tuženik donio uz obrazloženje razloga s kojima je i ovaj Sud u cijelosti suglasan, a iz naprijed navedenog proizlazi da je osporeno rješenje donio u granicama zakonom propisanih ovlasti, te je za odluku dao pravno odlučne razloge, a pravilnost zaključaka tuženika tužitelj tužbenim navodima nije doveo u sumnju.

Tuženik se u podnesku od 19. studenog 2019. poziva i na presudu suda Europske unije donesenu u predmetu C-251/16 od 22. studenoga 2017. u kojoj se na istovjetan način tumači načelo zabrane zlouporabe prava.

Kako tužitelj u tužbi ne dovodi u sumnju pravilnost i zakonitost tuženikovih utvrđenja, već u bitnom ustraje na svojoj interpretaciji primijenjenog materijalnog prava, odnosno svom tumačenju utvrđenih činjenica i okolnosti, koje nisu od utjecaja na drugačije rješenje ove stvari i donošenje drugačije odluke, to ovaj Sud ocjenjuje da prigovori iz tužbe nisu odlučni za ocjenu zakonitosti tuženikovog rješenja.

Tuženik je dao valjano obrazloženje razloga zbog kojih je odbio zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka. S obzirom da tužitelj nije specificirao troškove upravnog spora zahtjev je ovaj Sud ocijenio neosnovanim. Također je i zahtjev za naknadu štete u naznačenoj visini ocijenjen neosnovanim, s obzirom na ishod ovog upravnog spora.


Slijedom navedenog je trebalo na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, riješiti kao u izreci.

U Zagrebu, 5. prosinca 2019.

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpavka - ovlaštenu službenicu




Tanja Nemčić