



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

Poslovni broj: UsII-12/20-7

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Primljeno: 27-02-2020	L	
Prilog	Neposredno	Poštom
Klasa: UP/II-034-02/19-01/926		
Ur. broj: 383-01/20-15		

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Lidije Rostaš i dr. sc. Sanje Otočan, članica vijeća te višeg sudskog savjetnika Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Point Split d.o.o., Blaženog Ivana Merca 8, kojeg zastupa Jasminka Karoglan, članica uprave, protiv tužene Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Splita, Obala kneza Branimira 17, Split, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 13. veljače 2020.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/19-01/926, urbroj: 354-01/19-9 od 4. prosinca 2019. i poništenje otvorenog postupka javne nabave objavljenog u elektroničkom oglasniku javne nabave republike Hrvatske pod broje: 2019/SO F2-0038179 i ispravak objave 2019/S F14-0050295.

II. Odbija se zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Tužena je točkom 1. izreke osporenog rješenja poništila točku 30. dokumentacije o nabavi u dijelu koji glasi: „Ponuda s dužim rokom izlaska na teret i izvođenje radova neće se razmatrati“ i točka 43. dokumentacije o nabavi u dijelu koji glasi: „Ukoliko Ponuditelj ne vrati Naručitelju potpisani ugovor u roku od 15 dana nakon što mu ga naručitelj dostavi smatrat će se da je Ponuditelj odustao od ponude, naplatit će se jamstvo za ozbiljnost ponude i provesti postupak iz članka 307. stavka 7. ZJN/2016“ u postupku javne nabave broj objave 2019/SO F2-0038179, predmet nabave: radovi na održavanju izvanokoličkih i javnoprometnih površina (po grupama) naručitelja Grada Splita, Split, dok se u preostalom dijelu žalbeni zahtjev odbija kao neosnovan. Točkom 2. izreke rješenja naloženo je naručitelju Gradu Splitu da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave naknadi žalitelju Point Split d.o.o. troškove žalbenog postupka u iznosu od 2.500,00 kn, dok se u preostalom dijelu u iznosu od 2.500,00 kn zahtjev odbija kao neosnovan.

Tužitelj je podnio tužbu kojom osporava zakonitost osporenog rješenja Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave. U tužbi traži da se sukladno članku 26. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. dalje u tekstu: ZUS) odluči da tužba ima odgovorni učinak s obzirom da su kumulativno ispunjena sva tri uvjeta propisana navedenom odredbom.

Ističe da su osporenim rješenjem djelomično usvojena njegova žalba te da su poništene dvije točke dokumentacije o nabavi u dijelu u kojem su zahvaćene nezakonitošću te da je tužena u osporenom rješenju u bitnom utvrdila da naručitelj može objaviti i pokrenuti novi postupak javne nabave te sklopiti novi ugovor o javnoj nabavi, iako za isti predmet nabave postoji sklopljen važeći okvirni sporazum, za koji postoje osigurana financijska sredstva kao i potreba za njegovim izvršenjem, odnosno da naručitelj pokretanjem novog postupka nije postupio suprotno odredbama Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16.-dalje u tekstu: ZJN).

Tužitelj smatra da naručitelj istovremeno ne može provoditi nekoliko postupaka javne nabave za isti predmet nabave s ciljem sklapanja okvirnih sporazuma koji ne obvezuju, odnosno da kod naručitelja istovremeno može egzistirati više ugovora okvirnih sporazuma za isti predmet nabave. Smatra da ja racio Zakona o javnoj nabavi upravo suprotan da naručitelj kroz strogo formalizirani postupak javne nabave nabavlja robu, radove i usluge kada za to ima potrebu i osigurana financijska sredstva. Ako bi se dozvolila mogućnost da naručitelj za isti predmet nabave sklapa nekoliko okvirnih sporazuma odnosno ugovora te da dok ima važeći okvirni sporazum može provoditi novi postupak nabave za isti predmet takvo postupanje bi bilo suprotno ciljevima i načelima javne nabave i bio bi poligon za ostvarivanje svega onoga što se upravo odredbama Zakona o javnoj nabavi nastoji spriječiti i zaštititi, a to je zlouporaba prava korupcija, nezakonitost i drugo. Navodi da se tužena ne očituje mora li prethodni neobvezujući sporazum biti raskinut iz čega slijedi da je tužena mišljenja da za isti može postajati i više usporednih sporazuma i/ili ugovora odnosno u konkretnom slučaju ne obvezujući okvirni sporazum i ugovor o javnoj nabavi o istoj stvari, a iz dva različita postupka javne nabave. Navodi da tužena nije obrazložila što znači njena konstatacija u osporenom rješenju da naručitelj snosi rizik veće cijene, odnosno nije jasno tumačenje tužene mora li naručitelj izvršavati predmet samo temeljem ugovora o javnoj nabavi sklopljen temeljem ovog postupka javne nabave ili naručitelj može sklopiti ugovor i temeljem neobvezujućeg okvirnog sporazuma, ukoliko je isti na snazi, a cijene po njemu su niže, posebice ako tužitelj bude odabrani ponuditelj i u novom postupku kao što se obrazlaže i je li nužno da se neobvezujući okvirni sporazum raskine te kada. Ističe da tužena u osporenom rješenju ne odgovara na žalbene navode tužitelja u kojem isti argumentira da su ispunjeni uvjeti za izvršavanje neobvezujućeg okvirnog sporazuma koji su propisani u članku 3. stavku 3. Okvirnog sporazuma, dakle sukladno svojim potrebama i raspoloživim financijskim sredstvima, štoviše tužena ih nezakonito koristi kao argument za ponovno provođenje postupka neovisno o postojanju važećeg okvirnog sporazuma. Navodi da su u okvirnom sporazumu i dokumentaciji o nabavi iz prethodnog postupka taksativno navedene situacije kada ne postoji obveza sklapanja ugovora od strane naručitelja odnosno kada naručitelja okvirni sporazum ne obvezuje. Prilaže okvirni sporazum od 10. srpnja 2018. i dokumentaciju o nabavi objavljenog postupka od 23. studenog 2017. Ističe da je također potrebno istaći da sukladno članku 312. stavak 2. ZJN-a ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum mora biti sklopljen u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom dok je člankom 153. stavkom 2. ZJN-a određeno da ako je okvirni sporazum sklopljen s jednim gospodarskim subjektom, ugovori na temelju tog okvirnog sporazuma dodjeljuju se prema uvjetima utvrđenim u okvirnom sporazumu. S tim u vezi naručitelj je u dokumentaciji o nabavi odredio uvjete pod kojima ga okvirni sporazum ne obvezuje te obzirom da niti jedan od navedenih razloga nije ispunjen nije bilo uvjeta za pokretanje novog postupka. Također tužitelj ističe da sam okvirni sporazum po svom sadržaju ima sve elemente ugovora o javnoj nabavi radova sukladno određenju iz članka 3. stavka 1. točke 32. i 33. ZJN-a. Dakle, u

okvirnom sporazumu je utvrđena cijena koja je nepromjenjiva, predmet ugovora, rokovi plaćanja, uvjeti izvršenja ugovora te sva druga prava i obveze stranaka iz ugovornog odnosa.

Tužena se u osporenom rješenju ne osvrće da naručitelj nije imao zamjerki u izvršenju dosadašnjeg ugovora od strane tužitelja. Smatra da tužena pogrešno tumači odredbe ZJN-a ističe da je naručitelj onemogućio tužitelju sklapanje ugovora temeljem važećeg okvirnog sporazuma te ga doveo u neravnopravan položaj u odnosu na ostale ponuditelje u novom postupku javne nabave. Navodi da nije točan navod tužene da njeno rješenje klasa: UP/II-034-02/16-01/910 od 28. studenog 2016. na koje se tužitelj pozvao u žalbi počiva na različitom činjeničnom stanju na koje je primijenjen različiti pravni okvir te nije relevantan za rješavanje u predmetnom žalbenom postupku. Predlaže da se tužba usvoji i poništi rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, podredno da se tužba usvoji i poništi rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u dijelu točke 1. izreke kojom je žalbeni zahtjev odbijen kao neosnovan, te u dijelu točke 2. izreke u kojem je zahtjev za nadoknadom troškova odbijen kao neosnovan, da se žalba usvoji i poništi otvoreni postupak javne nabave i nalaži tuženoj nadoknada troškova upravnog spora.

Tužena u odgovoru na tužbu ostaje u cijelosti kod obrazloženja osporenog rješenja te se protivi prijedlog za određivanjem odgovnog učinka tužbe jer za to nisu kumulativno ispunjene pretpostavke iz članka 26. stavka 2. ZUS-a.

Ističe da je u konkretnom slučaju naručitelj već prilikom pokretanja konkretnog postupka javne nabave koji je dovršen sklapanjem predmetnog okvirnog sporazuma jasno u dokumentaciji o nabavi naveo da se radi o postupku koji se provodi s ciljem sklapanja neobvezujućeg okvirnog sporazuma. U konkretnom slučaju je naručitelj utvrdio da su se u međuvremenu, od sklapanja okvirnog sporazuma koji ne obvezuje, promijenile okolnosti te da isti predmet nabave ima priliku efikasnije i ekonomičnije nabaviti kroz provedbu otvorenog postupka javne nabave. Ističe da su neosnovani navodi tužitelja da su u članku 4. egzistirajućeg okvirnog sporazuma taksativno propisani slučajevi u kojima naručitelj nema obvezu sklapanja ugovora. Naime, u članku 4. tog okvirnog sporazuma propisani su razlozi za isključenje ponuditelja, što su vrsta kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta iz članka 251. do 254. ZJN-a i nisu u nikakvoj korelaciji sa eventualnim razlozima za nesklapanje pojedinačnog ugovora o javnoj nabavi na temelju uvjeta iz okvirnog sporazuma. Osim toga tužena ističe da je zakonitost odredaba iz tog okvirnog sporazuma, koji je rezultat drugog postupka javne nabave od onog koji je bio predmet žalbenog postupka u kojem je doneseno osporeno rješenje, nije bilo predmet žalbenog postupka u kojim je doneseno osporeno rješenje, niti je prema članku 406. stavku 2. ZJN-a, moglo biti. U odnosu na navode tužitelja da nije obavješten o tome da naručitelj nema namjeru daljnjeg sklapanja pojedinačnog ugovora o javnoj nabavi na temelju uvjeta iz postojećeg okvirnog sporazuma tužena ističe da je o tome naručitelj više puta obavijestio tužitelja. Navodi da su neosnovani navodi tužitelja da bi se nezakonitost ogledala u tome što naručitelj za isti predmet nabave ima sklopljeno više ili nekoliko okvirnih sporazuma. Iz navedenog proizlazi tužiteljevo nerazlikovanje bitne činjenice u ovom upravnom sporu, a to je razlika između okvirnog sporazuma i ugovora o javnoj nabavi. Ističe da je naručitelj prethodni postupak javne nabave proveo radi sklapanja okvirnog sporazuma koji je u konačnici sklopljen s tužiteljem, dok je postupak javne nabave koji je bio predmet osporenog rješenja proveden radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi, a ne dodatnog drugog okvirnog sporazuma za isti predmet nabave za koji već postoji okvirni sporazum. Ističe da tek kada se sklopi ugovor o javnoj nabavi na temelju okvirnog sporazuma dolazi do izvršenja predmeta nabave. Tužena se detaljno poziva na obrazloženje iz osporenog rješenja te ističe da se tužitelj neosnovano poziva na rješenje tužene, jer je odluka u tom postupku donesena iz razloga što naručitelj nije dokazao činjenice

na koje se poziva kao osnovu za svoje postupanje. Osim toga tužena ističe da sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih obvezujućih izvora prava što praksa javnopravnog tijela nije. Slijedom navedenog predlaže odbiti prijedlog za određivanje odgovornog učinka tužbe, odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan, a podredno u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva sam riješiti stvar.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu ističe da se navedenim rješenjem ne dira u pravo i pravni interes tužitelja te predlaže odbaciti tužbu tužitelja, odnosno ukoliko sud smatra da su ispunjene prepostavke za podnošenje tužbe odbiti tužbeni zahtjev, te odbiti zahtjev za odgovorni učinak tužbe.

Tužitelj je dostavio očitovanje na odgovore na tužbu i ostao kod tužbenog zahtjeva.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz spisa predmeta proizlazi da je naručitelj Grad Split objavio 26. rujna 2019. godine u elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJNRH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavu u otvorenom postupku javne nabave predmet nabave: radovi na održavanju izvanokoličkih i javnoprometnih površina. Tužitelj je podnio žalbu na sadržaj dokumentacije o nabavi. Žalba je djelomično usvojena te su poništene točke 30. i 43. dokumentacije o nabavi, a žalba je odbijena u odnosu na točku 23. alineja 4. Tehničke i stručne sposobnosti dokumentacije o nabavi te u odnosu na ostale žalbene navode.

U postupku je ostalo sporno je li okvirni sporazum koji je sklopljen s tužiteljem na četiri godine obvezuje na izvršenje te da li se mogao za isti predmet nabave provoditi postupak javne nabave za koji je već ranije sklopljen okvirni sporazum 10. srpnja 2018. sa tužiteljem. Tužitelj navedeno osporava u tužbi i smatra da se nije mogao voditi postupak javne nabave za isti predmet javne nabave dok je na snazi okvirni sporazum koji je s njim sklopljen dana 10. srpnja 2018. na razdoblje od četiri godine.

Tužena je ocjenjujući osnovanost žalbenih navoda utvrdila da navedeni žalbeni navod nije osnovan te je u obrazloženju osporenog rješenja i u odgovoru na tužbu istakla da je u prethodnom postupku javne nabave naručitelj proveo postupak javne nabave radi sklapanja okvirnog sporazuma koji je u konačnici i sklopljen s tužiteljem dok je postupak javne nabave koji je predmet osporenog rješenja proveden radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi, a ne dodatnog drugog okvirnog sporazuma za isti predmet javne nabave za koji već postoji okvirni sporazum. Posebno je istaknuto da je do izvršenja okvirnog sporazuma došlo tek kada se sklopi ugovor o javnoj nabavi. Ističe da su ugovorne strane sklopile neobvezujući okvirni sporazum i poziva se na odredbu članka 148. stavak 2. ZJN-a.

Navodi da je pozivanje tužitelja na ranija rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave neosnovano budući da se ne radi o istoj činjeničnoj situaciji, a da i sudovi ne sude temeljem prakse javnopravnog tijela nego na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih obvezujućih izvora prava.

Odredbom članka 148. stavka 1. ZJN-a propisano je da se okvirni sporazum može sklopiti s jednim ili više gospodarskih subjekata. Odredbom članka 148. stavka 2. propisano je da okvirni sporazum s više gospodarskih subjekata ne obvezuje stranke na sklapanje ugovora na temelju tog okvirnog sporazuma, a okvirni sporazum s jednim gospodarskim subjektom obvezuje stranke na izvršenje okvirnog sporazuma, ako je tako javni naručitelj odredio u dokumentaciji o nabavi.

Kako javni naručitelj u dokumentaciji o nabavi, koji je sklopio s tužiteljem nije odredio dokumentacijom o nabavi da okvirni sporazum sklopljen s jednim gospodarskim subjektom, u konkretnom slučaju tužiteljem, obvezuje stranke na izvršenje okvirnog sporazuma, zakonito je navedeni prigovor tužitelja odbijen te je u tom dijelu žalba zakonito odbijena, kao neosnovana.

S obzirom na navedeno ostali prigovori nisu od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja.

Troškovi žalbenog postupka pravilno su određeni sukladno odredbi članka 431. stavka 5. ZJN-a budući da je žalba djelomično usvojena.

Slijedom navedenog sud je osiguravajući sudsku zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u predmetnom upravnom sporu ocijenio rješenje tužene zakonitim te je na temelju odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev i odlučio kao u izreci presude pod točkom I.

Odluka o troškovima temelji se na odredbi 79. ZUS-a.

O odgodnom učinku tužbe Sud nije odlučivao budući da je meritorno odlučio o tužbenom zahtjevu.

U Zagrebu, 13. veljače 2020.

Predsjednica vijeća:
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić