



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

Zagreb, Koturaška 43/IV

KLASA: UP/II-034-02/18-01/991

URBROJ: 354-01/18-9

Zagreb, 11. prosinca 2018.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Gorana Matešića, predsjednika te Dragice Markanović i Rožike Gužvanj, članica, povodom žalbe žalitelja Obrt za prijevoz putnika „Velebit Tours“, vl. M. Vukelić, Donji Kosinj, OIB: 05983230574, na dokumentaciju o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na dvije godine, broj objave: 2018/S 0F2-0031079, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Ličko-senjske županije, naručitelja Ličko-senjska županija, Gospić, OIB: 40774389207, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13., 127/13. i 74/14.) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16., dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se točka 3. dokumentacije o nabavi dijelu koji propisuje: „Ukoliko ponuditelj odustane od ponude u jednoj grupi, a dostavio je ponude za više grupa smatrat će se da je odustao od ponuda u svim grupama“, u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na dvije godine, broj objave: 2018/S 0F2-0031079, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Ličko-senjske županije, naručitelja Ličko-senjska županija, Gospić.
2. Nalaže se naručitelju Ličko-senjska županija, Gospić da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Obrt za prijevoz putnika „Velebit Tours“, vl. M. Vukelić, Donji Kosinj troškove žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Ličko-senjska županija, Gospić objavio je 12. studenog 2018. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na dvije godine, broj objave: 2018/S 0F2-0031079, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Ličko-senjske županije. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju cijene ponude (90 bodova) i 2. prosječne starosti ponuđenih vozila za grupu predmeta nabave (10 bodova).

Na dokumentaciju o nabavi žalbu je dana 21. studenog 2018. Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio, i naručitelju u roku za žalbu predao, žalitelj Obrt za prijevoz putnika „Velebit Tours“, vl. M. Vukelić, Donji Kosinj.

Žalitelj u žalbi, u bitnom, osporava zakonitost dokumentacije o nabavi. Žalbenim zahtjevom predlaže poništiti osporavane točke dokumentacije o nabavi te zahtijeva naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.

Naručitelj u odgovoru na žalbu, u bitnom, priznaje osnovanost prvog žalbenog navoda, a osporava ostale navode žalitelja. Predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi, te ostalih dokaza.

Žalba je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je osnovana.

Žalitelj u žalbi osporava odredbu točke 3. dokumentacije o nabavi kojom je propisano da ukoliko ponuditelj odustane od ponude u jednoj od grupa smatrati će se da je odustao od ponude u svim grupama za koje je podnio ponudu. Naime, žalitelj smatra da je navedena odredba protivna načelima javne nabave te da nije predviđena propisima o javnoj nabavi. Osim toga, kako je u točki 19. dokumentacije o nabavi propisano jamstvo za ozbiljnost ponude posebno za svaku grupu, žalitelju nije jasno da li će se u tom slučaju naplatiti i jamstvo za ozbiljnost ponude i za grupe za koje ponuditelj nije odustao.

Uvidom u točku 3. dokumentacije o nabavi utvrđeno je da je istom propisano da je u ovom otvorenom postupku javne nabave dozvoljeno nuđenje po grupama predmeta nabave. Sukladno članku 204. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi, ponuditelj može podnijeti ponudu za jednu, više ili sve grupe predmeta nabave. Za svaku grupu podnosi se posebna ponuda, s tim da sve nuđene grupe ponuditelj može uvezati u jedinstveni dokument, sve kako je traženo obrascem Elektroničkog oglasnika javne nabave. U ponudi unutar grupe moraju biti ponuđene sve stavke na način kako je to definirano troškovnikom. Ponuditelj za svaku grupu može dostaviti samo jednu ponudu. Ukoliko ponuditelj odustane od ponude u jednoj grupi, a dostavio je ponude za više grupa smatrat će se da je odustao od ponuda u svim grupama. Nadalje, uvidom u točku 19. dokumentacije o nabavi utvrđeno je da je naručitelj odredio jamstvo za ozbiljnost ponude posebno za svaku grupu predmeta nabave.

Prema tome, naručitelj je u točki 3. dokumentacije o nabavi omogućio podnošenje ponuda za jednu, više ili za sve grupe predmeta nabave te je za svaku grupu predmeta nabave posebno propisao jamstvo za ozbiljnost ponude u određenom iznosu, da bi onda u istoj točki propisao da odustajanje od ponude u jednoj grupi, automatski za sobom povlači odustajanje od ponuda u svim drugim grupama za koje je predana ponuda. S obzirom da je svaka grupa zasebna cjelina za koju se, prema odredbama predmetne dokumentacije o nabavi, može podnijeti ponuda te je za svaku grupu propisano posebno jamstvo za ozbiljnost ponude, propisivanje ovakve odredbe ne samo što nema smisla niti uporište u odredbama ZJN 2016, već predstavlja eklatantni primjer povrede načela tržišnog natjecanja. Slijedom navedenog, i obzirom na činjenicu da naručitelj i sam priznaje osnovanost navoda žalitelja te se obvezuje izmijeniti spornu odredbu dokumentacije o nabavi, navod žalitelja se ocjenjuje kao osnovan.

Žalitelj nadalje osporava točku 11. dokumentacije o nabavi budući da je istom propisano da je ponuditelj obvezan priložiti u svojoj ponudi izjavu o izvršenom pregledu

lokacije škole i relacije na kojima će se pružiti predmetne usluge. Naime, žalitelju nije jasno zašto naručitelj zahtijeva davanje posebne izjave u ponudi, ako istom točkom propisuje da će se smatrati da je takav pregled izvršen prije podnošenja ponude. Osim toga, žalitelju nije jasno zašto naručitelj uopće inzistira na uvidu u lokacije škola i relacije s obzirom da se danas to može pregledati sa velikom točnošću uvidom u cestovne i putne elektroničke aplikacije. Ističe da navedeno može dovesti do povrede načela javne nabave jer se najavom i pregledom lokacije daje informacija tko će od zainteresiranih gospodarskih subjekata podnijeti ponudu.

Uvidom u točku 11. dokumentacije o nabavi „Mjesto, način i rok izvršenja usluge“ propisano je da su svi ponuditelji obvezni posjetiti područje škole/a koje su predmet njihove ponude kako bi dobili sve informacije koje mogu biti potrebne za izradu ponude i izvršenje usluge prijevoza, a osobito se upoznati s relacijom na kojoj se vrši prijevoz. Posjeta lokacije se dogovara sa svakom školom. Smatrat će se da je ponuditelj prije podnošenja ponude u potpunosti upoznat s lokacijama škola i relacijama na kojima će se pružiti predmetne usluge, odnoseći se na sve grupe predmeta nabave u odnosu na koje dostavljaju ponudu. U nastavku te točke su navedeni kontakti škola te je na kraju propisano da je ponuditelj obavezan priložiti u svojoj ponudi izjavu o izvršenom pregledu lokacije škole i relacije na kojima će se pružiti predmetne usluge.

Dakle, žalitelju nije jasno to što je naručitelj u točki 11. dokumentacije o nabavi propisao da su ponuditelji obvezni priložiti u svojoj ponudi izjavu o izvršenom pregledu lokacije škole i relacije na kojima će se pružiti predmetne usluge, dok je istovremeno u istoj točki propisao da će se smatrati da je ponuditelj prije podnošenja ponude u potpunosti upoznat s lokacijama škola i relacijama na kojima će se pružiti predmetne usluge.

Naime, naručitelj odredbom – „Smatrat će se da je ponuditelj prije podnošenja ponude u potpunosti upoznat s lokacijama škola i relacijama na kojima će se pružiti predmetne usluge“ ukazuje na činjenicu da će se, bez obzira je li pregled lokacija škole i relacija doista izvršen, smatrati da je ponuditelj upoznat s lokacijama škola i relacijama na kojima će se pružiti predmetne usluge, jer upoznavanje s lokacijama škola i relacijama smatra posebno bitnim radi dobivanja svih relevantnih informacija za izradu ponude i kvalitetno izvršavanje predmetne usluge. Slijedom navedenog, a uzimajući u obzir da žalitelj u žalbenom postupku niti ne ističe konkretnu nezakonitost osporavanog dijela dokumentacije o nabavi, navod žalitelja je u ovom dijelu neosnovan.

Nadalje, žalitelju nije jasno zašto naručitelj inzistira na pregledu lokacija škola i relacija na kojima će se pružiti predmetne usluge te ističe da to može dovesti do povrede načela javne nabave jer se najavom i pregledom lokacije daje informacija tko će podnijeti ponudu.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je područje Ličko-senjske županije specifično te da se izvršavanje usluge prijevoza odvija u lošim, zimskim uvjetima, a da ranija iskustva pokazuju da na pojedinim relacijama područnih škola postoji jedna prometna traka te da nema mjesta za okretanje vozila. Osim toga, uvidom u Tehničku specifikaciju predmeta nabave utvrđeno je da u istoj stoji napomena da ponuditelj može nuditi i vozilo većeg kapaciteta uz obvezu da prije podnošenja ponude obilaskom na terenu utvrdi koliko veće vozilo može ponuditi, a kojim će se sukladno konfiguraciji prometnica i uvjetima na cesti moći obavljati prijevoz učenika. Slijedom svega navedenog, razvidno je da je obilazak terena (lokacija škola i relacija na kojima će se pružiti predmetna usluga) nužan za samu izradu ponude i za daljnje kvalitetno izvršavanje predmetne usluge prijevoza učenika. Dakle, iz odredbi dokumentacije o nabavi i obrazloženja naručitelja razvidna je svrsishodnost obilaska terena. Nadalje pogrešna je tvrdnja žalitelja da se najavom i pregledom lokacija škola i relacija daje informacija tko će od zainteresiranih gospodarskih subjekata podnijeti ponudu. Naime, izvršenje pregleda lokacija škole i relacija (na kojima će se pružiti predmetna usluga) od strane zainteresiranog gospodarskog subjekta ne znači nužno da će isti u konačnici i

podnijeti ponudu, jer takvi pregledi upravo služe zainteresiranim gospodarskim subjektima za utvrđivanje jesu li uopće u mogućnosti podnijeti ponudu i kvalitetno izvršavati predmet nabave, a nije nužno da će kod svih to biti slučaj. Slijedom svega navedenog, navodi žalitelja da nije jasno zašto naručitelj inzistira na pregledu lokacija škola i relacija na kojima će se pružiti predmetne usluge te da pregled lokacija škola i relacija može dovesti do povrede načela javne nabave (jer se najavom i pregledom lokacije daje informacija tko će podnijeti ponudu) ocjenjuju se kao neosnovani.

Žalitelj nadalje osporava zakonitost kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude – prosječna starost ponuđenih vozila za grupu predmet nabave, navodeći da je diskriminirajući, da nije povezan s predmetom nabave te da ne omogućava učinkovito nadmetanje. Da je osporavani kriterij diskriminirajući u odnosu na mikro, srednje i male poduzetnike u djelatnosti prijevoza putnika u cestovnom prometu žalitelj nalazi u činjenici što na tržištu iste usluge pruža Arriva Hrvatska d.o.o. putem poduzeća kćeri Autotrans d.o.o. Rijeka i Velebit promet d.o.o. Gospić, a koji oboje imaju veću financijsku snagu i bolji položaj na tržištu, tako da mogu ponuditi najmlađa vozila koja imaju na raspolaganju. Ističe da mikro, mali i srednji poduzetnici ne mogu konkurirati starošću vozila jednom europskom konglomeratu kao što je Arriva Hrvatska d.o.o., a osim toga navodi da u dosadašnjim postupcima naručitelj nije dovodio pitanje starost vozila niti je u dosadašnjem razdoblju zbog toga na tržištu bilo problema. Nepovezanost s predmetom nabave žalitelj obrazlaže činjenicom da propisima o prijevozu putnika u cestovnom prometu nije propisana starost vozila s kojima se ta djelatnost mora obavljati, već su određeni uvjeti u pogledu tehničke ispravnosti vozila, prilagođenosti za prijevoz djece i uvjeti za osobe koje obavljaju poslove vozača. I naposljetku, žalitelj ističe da predmetni kriterij ne omogućava učinkovito nadmetanje, jer veliki poduzetnici imaju na raspolaganju znatno mlađa vozila, a obrazloženje naručitelja da je taj kriterij odabran radi osiguravanja veće sigurnosti djece te smanjenja mogućnosti zastoja na linijama, a time i kašnjenja u školu zbog veće neispravnosti starijih vozila, žalitelj smatra netočnim i ničime dokazanim, jer i stara i nova vozila prolaze iste uvjete pri utvrđivanju tehničke ispravnosti te postoje i propisi i institucije (npr. Centar za vozila Hrvatske) koji i prekršajnom i kaznenom odgovornošću ne dopuštaju da se prijevoz putnika obavlja neispravnim vozilima u tehničkom ili formalnom smislu, kao i čitav niz kontrolnih institucija koje svojim djelovanjem paze na uredno izvršavanje navedene usluge (npr. Inspekcija cestovnog prometa).

Točkom 25. dokumentacije o nabavi propisani su kriteriji za odabir ponude: 1. Cijena ponude bez PDV-a 90% te prosječna starost ponuđenih vozila za grupu predmeta nabave 10%. Potonji kriterij će se utvrditi na način da će se ukupna starost svih vozila ponuđenih za predmetnu grupu, dijeliti sa ukupnim brojem ponuđenih vozila za tu grupu. Utvrđivanje prosječne starosti vozila kao kriterij za odabir ponude odabrano je radi osiguravanja veće sigurnosti djece te smanjenja mogućih zastoja na linijama, a time i kašnjenja u školu zbog veće neispravnosti starijih vozila. Maksimalan broj bodova koje ponuditelj može ostvariti u okviru kriterija prosječne starosti autobusa je 10 bodova.

Članak 285. stavak 1. ZJN 2016 propisuje da kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje.

U odnosu na navode žalitelja da je osporavani kriterij diskriminirajući te da ne omogućava učinkovito nadmetanje, uvidom u dokumentaciju o nabavi utvrđeno je da je naručitelj naveo obrazloženje propisivanja predmetnog kriterija (osiguravanje veće sigurnosti djece te smanjenja mogućih zastoja na linijama, a time i kašnjenja u školu zbog veće neispravnosti starijih vozila). Dakle, naručitelj je iskoristio prednost kriterija ekonomski najpovoljnije ponude te se u određivanju kvalitativnog kriterija u obliku starosti vozila vodio

namjerama da se postigne veća sigurnost prijevoza djece u školu te smanji mogućnost zastoja na linijama koji bi uzrokovao kašnjenja na nastavu, a zbog veće neispravnosti starijih vozila. Žalitelj osporava dano obrazloženje naručitelja ističući da sva vozila prolaze iste uvjete pri utvrđivanju tehničke ispravnosti te postoje i propisi i institucije koje ne dopuštaju da se prijevoz putnika u cestovnom prometu obavlja neispravnim vozilima. Međutim, žalitelj ovdje zanemaruje činjenicu da se tu ne radi o uvjetu sposobnosti, već o kriteriju za odabir ponude, a to su dvije različite kategorije. Naime, u postupku javne nabave naručitelj najprije ocjenjuje sposobnost gospodarskog subjekta odnosno ponuditelja, te ukoliko istog ocijeni sposobnim, a ponudu valjanom, na temelju određenih kriterija za odabir ponude dodjeljuje bodove, kako bi odabrao ekonomski najpovoljniju ponudu. Osporavani kriterij ni na koji način ne zabranjuje niti onemogućava gospodarskim subjektima da ponude vozila i veće starosti, jer ponuditelji koji nudi autobuse veće starosti neće biti isključeni iz postupka niti će njihova ponuda biti odbijena, već će njihova ponuda, ukoliko bude ocijenjena valjanom, biti bodovana ovisno o prosječnoj starosti vozila, a sukladno tablici danoj na stranici 18. dokumentacije o nabavi. Također, potrebno je napomenuti da je pozivanje žalitelja na prethodne postupke javne nabave u kojima nije bio propisan osporavani kriterij, bespredmetno. Naime, naručitelj u svakom postupku ima slobodu i pravo izbora kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude kako bi dobio najbolji omjer cijene i kvalitete, naravno, uz obvezu poštivanja zakonskih odredbi članaka 283. - 286. ZJN 2016. Slijedom svega navedenog, i uzimajući u obzir da žalitelj ničime nije dokazao, u smislu članka 403. stavka 2. ZJN 2016, da je osporavani kriterij diskriminirajući te da ne omogućava učinkovito nadmetanje, navodi žalitelja se ocjenjuju kao neosnovani.

Nadalje, u odnosu na navod žalitelja da osporavani kriterij nije povezan s predmetom nabave ističe se slijedeće. Članak 285. stavak 2. ZJN 2016 propisuje da se smatra da su kriteriji za odabir ponude povezani s predmetom nabave ako se odnose na radove, robu ili usluge koji će se pružati u okviru tog ugovora u bilo kojem pogledu i u bilo kojoj fazi njihova životnog vijeka, uključujući čimbenike obuhvaćene u: 1. određenom postupku proizvodnje, izvedbe ili trgovine tim radovima, robom ili uslugama, ili 2. određenom postupku za drugu fazu njihova životnog vijeka, i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihova materijalnog sadržaja. Budući da je predmet nabave usluga prijevoza učenika osnovanih škola, a kriterij kojeg žalitelj osporava odnosi se na prosječnu starost ponuđenih vozila kojima će se izvršavati usluga koja je predmet ove javne nabave, netočna je tvrdnja žalitelja da navedeni kriterij nije povezan s predmetom nabave. Nadalje, naručitelj u postupcima javne nabave slobodno određuje kriterije za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, poštujući, pritom odredbe članaka 283. – 286. ZJN 2016. Kriterij koji je naručitelj odabrao, a kojeg žalitelj ovdje osporava, jest kriterij kvalitete, za koji kriterij je naručitelj ocijenio da u konkretnom postupku može utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora. Slijedom svega navedenog, navod žalitelja da osporavani kriterij nije povezan s predmetom nabave nije osnovan.

Slijedom utvrđene nezakonitosti u točki 3. dokumentacije o nabavi, u dijelu u kojem se propisuje „Ukoliko ponuditelj odustane od ponude u jednoj grupi, a dostavio je ponude za više grupa smatrat će se da je odustao od ponuda u svim grupama“, temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, poništava se točka 3. u tom dijelu te je stoga odlučeno kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno odredbama članka 419. ZJN 2016.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.

Članak 431. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov

iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti, dok je stavkom 3. propisano da je stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

S obzirom na to da je žalba žalitelja osnovana, usvaja se zahtjev žalitelja za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovoga rješenja ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.



Stranke žalbenog postupka:

1. Ličko-senjska županija,
Gospić, Dr. Franje Tuđmana 4
2. Obrt za prijevoz putnika „Velebit Tours“, vl. M. Vukelić,
Donji Kosinj, Donji Kosinj 25