



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE
Zagreb, Koturaška 43/IV

KLASA: UP/II-034-02/20-01/542

URBROJ: 354-01/20-6

Zagreb, 28. srpnja 2020.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Zvonimira Jukića i Darie Duždević, članova, povodom žalbe žalitelja Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, Velika Kopanica, OIB: 84931084664, na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Grada Vukovara, broj objave: 2020/S 0F2-0024028, naručitelja Grad Vukovar, Vukovar, OIB: 50041264710, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13., 127/13. i 74/14. i 98/19.) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16., dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, i to točka 5.6. dokumentacije o nabavi (2. nefinancijski kriterij - specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza), u dijelu koji glasi: „u jednom ugovornom odnosu“ i „po jednom ugovornom odnosu“, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0024028, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Grada Vukovara, naručitelja Grad Vukovar, Vukovar.
2. Nalaže se naručitelju Grad Vukovar, Vukovar, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, Velika Kopanica, troškove žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Grad Vukovar, Vukovar objavio je dana 1. srpnja 2020. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0024028, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Grada Vukovara. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda gdje su kao kriteriji određeni ukupna cijena ponude (60%), specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza (10%), dodatni broj zamjenskih autobusa (10%) i kvaliteta ponuđenih vozila (20%). Izmjena dokumentacije o nabavi objavljena je dana 8. srpnja 2020. godine.

Na dokumentaciju o nabavi žalbu je dana 13. srpnja 2020. godine putem sustava e-Žalba ovome tijelu izjavio žalitelj Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, Velika Kopanica.

Žalitelj u žalbi u bitnom osporava zakonitost dijela dokumentacije o nabavi. Također, traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava žalbene navode te predlaže odbiti žalbu žalitelja kao neosnovanu.

U tijeku postupka izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od objave u EOJN RH, dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj u žalbi osporava zakonitost dijela točke 5.6. dokumentacije o nabavi, koja se odnosi na kriterij za odabir ponude (Specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza) te navodi da je navedena točka dokumentacije o nabavi suprotna načelima tržišnog natjecanja, jednakog tretmana i zabrane diskriminacije iz članka 4. ZJN 2016. Žalitelj upućuje na odredbe Zakona o prijevozu u cestovnom prometu („Narodne novine“, broj 41/18. i 98/19.) te navodi da njime nije određeno posebno iskustvo u organizaciji prijevoza učenika osnovnih škola, jer upravitelj prijevoza upravlja sa svim vrstama prijevoza (javni linijski, posebni linijski, povremeni prijevoz) koje određeni prijevoznik izvršava te nitko od upravitelja prijevoza u Republici Hrvatskoj nema posebno iskustvo na organizaciji prijevoza učenika osnovnih škola nego se bavi i organizacijom svih ostalih oblika prijevoza. Žalitelj nadalje navodi da ne postoji razlika u upravljanju prijevozom učenika osnovnih škola po jednom ugovoru za sve osnovne škole čiji se učenici prevoze i upravljanju prijevozom učenika osnovnih škola po više ugovora za sve osnovne škole čiji se učenici prevoze, jer ni stručnjaku ni naručitelju nije bitno upravlja li se prijevozom po jednom ili po više ugovora, ali u ovome slučaju navedeno služi kao ograničenje pristupa tržištu. Žalitelj zaključno navodi da u praksi javne nabave u Republici Hrvatskoj neki naručitelji ovaj predmet nabave dijele na grupe, a neki ne. Žalitelj nadalje navodi da neki naručitelji sklapaju okvirni sporazum za svaku grupu predmeta nabave koja predstavlja jednu osnovnu školu i prema njemu sklapaju ugovor o javnoj nabavi za jednu osnovnu školu, a neki pak naručitelji osnovne škole grupiraju na način da ugovaratelj iz okvirnog sporazuma sklapa jedan ugovor o javnoj nabavi za sve grupe predmeta nabave odnosno osnovne škole, kao i da postoje naručitelji koji sklapaju po okvirnom sporazumu jedan ugovor za sve osnovne škole kada one ne čine zasebne grupe predmeta nabave (primjerice Osječko-baranjska, Bjelovarsko-bilogorska, Koprivničko-križevačka, Virovitičko-podravska, Međimurska županija). Uslijed naručiteljevog propisivanja točke 5.6. dokumentacije o nabavi prijevoznici i njihovi upravitelji prijevoza koji su upravljali prijevozom za 5 osnovnih škola po 5 pojedinih ugovora ne mogu konkurirati u ovome postupku javne nabave, za razliku od upravitelja prijevoza koji su upravljali prijevozom 5 osnovnih škola po jednom ugovoru pa je takvo propisivanje suprotno prethodno navedenim načelima javne nabave, osobito zato što za upravljanje prijevozom nije bitno radi li se o prijevozu više osnovnih škola po jednom ugovoru ili o prijevozu više osnovnih škola po više ugovora, jer su poslovi i zadaci upravitelja prijevoza isti i u jednom i u drugom slučaju.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza nije propisano kao kriterij za odabir gospodarskog subjekta (uvjet sposobnosti), već kao kriterij za odabir ponude pa stoga gospodarskim subjektima koji nemaju na raspolaganju točkom 5.6. dokumentacije o nabavi traženog stručnjaka upravitelja prijevoza s iskustvom organizacije prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza nije onemogućeno sudjelovanje u ovom postupku nabave, odnosno takva ponuda neće biti odbijena, već će ostvariti po navedenom kriteriju broj bodova sukladno stečenom iskustvu. Naručitelj ističe da ima pravo samostalno odrediti kriterije ekonomski najpovoljnije ponude, kako bi u konkretnom postupku

nabave dobio najbolji omjer cijene i kvalitete. Također, naručitelj ističe da provodi postupak nabave za prijevoz učenika svih osnovnih škola Grada Vukovara koje su navedene u predmetnoj nabavi (5 osnovnih škola) i koja će rezultirati sklapanjem jednog ugovora za sve osnovne škole, a koji koncept žalitelju nije niti sporan te je stoga naručitelj kao jedan od kriterija ekonomski najpovoljnije ponude propisao specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza za koji smatra da može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora. Naručitelj također ističe da se organizacija prijevoza učenika osnovnih škola nikako ne može smatrati istom kao organizacija ostalih vrsta prijevoza te zato naručitelji i provode pojedine postupke nabave isključivo za prijevoz učenika osnovnih škola te sklapaju posebne ugovore za prijevoz učenika osnovnih škola, što dokazuje da se radi o specifičnom prijevozu, a rezultat kojega je i da upravitelji imaju specifično iskustvo na organizaciji prijevoza učenika osnovnih škola, bez obzira što se netko bavi i organizacijom nekog drugog oblika prijevoza. Iz navedenog razloga je naručitelj i propisao kao jedan od kriterija ekonomski najpovoljnije ponude specifično iskustvo organizacije prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza, a ne generalno iskustvo organizacije bilo koje vrste prijevoza. Naručitelj navodi da je netočan navod žalitelja da nema razlike između upravljanja prijevozom učenika osnovnih škola po jednom ugovoru za sve osnovne škole i upravljanja prijevozom učenika osnovnih škola po više ugovora za sve osnovne škole, budući i sam žalitelj u žalbi navodi različitu praksu naručitelja vezano za ugovaranje usluge prijevoza učenika osnovnih škola, ovisno o njihovim potrebama, kojim pobija konstataciju da je stručnjacima i naručiteljima svejedno sklapaju li jedan ili više ugovora za sve osnovne škole. Naručitelj ističe da žalitelj navodi Osječko-baranjsku, Bjelovarsko-bilogorsku, Koprivničko-križevačku, Virovitičko-podravsku i Međimursku županiju kao primjere naručitelja koji koriste isti koncept kao i naručitelj Grad Vukovar, odnosno provode postupak na način da se sklapa jedan ugovor za sve osnovne škole na području županije, a što dokazuje da veći broj gospodarskih subjekata, odnosno upravitelja prijevoza na tržištu ispunjava tražene uvjete kriterija za odabir ponude. Naručitelj zaključno navodi kako se ugovor izvršava u određenom vremenskom razdoblju te što je više osnovnih škola u jednom ugovornom odnosu, tehnička složenost posla upravitelja prijevoza je veća, jer se sve aktivnosti odvijaju u istom vremenskom razdoblju, a u realizaciji ugovora sudjeluje više dionika (naručitelj, veći broj ravnatelja osnovnih škola i prijevoznik) koji moraju biti u stalnoj koordinaciji i veća je tehnička složenost upravljanja resursima (npr. usklađivanje i raspored svih vozača, linija i autobusa).

Točkom 5.6. dokumentacije o nabavi propisano je: „2. Nefinancijski kriterij - Specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza (maksimum 10 bodova) - Specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza koji je na raspolaganju gospodarskom subjektu i koji će biti određen za organizaciju prijevoza učenika OŠ grada Vukovara, a koji ima prethodno iskustvo u organizaciji prijevoza učenika OŠ putem posebnog linijskog prijevoza dodatno se boduje. S obzirom da se radi o usluzi prijevoza učenika OŠ koja je obilježena potrebnim kvalitetnim svakodnevnim prijevozom na različitim linijama i po više dovoza i odvoza dnevno bez mogućnosti zastoja ili kašnjenja u prijevozu, naručitelj ocjenjuje kako specifično iskustvo stručnjaka u organizaciji prijevoza djece, odnosno učenika OŠ putem posebnog linijskog prijevoza predstavlja dodatnu kvalitetu i sigurnost u izvršenju predmeta nabave. Specifično iskustvo boduje se na sljedeći način: Stručnjak – upravitelj prijevoza s iskustvom organizacije prijevoza učenika OŠ putem posebnog linijskog prijevoza u jednom ugovornom odnosu: bez iskustva organizacije prijevoza učenika OŠ - 0 bodova; organizacija prijevoza učenika 1 OŠ po jednom ugovornom odnosu - 2 boda; organizacija prijevoza učenika 2 OŠ po jednom ugovornom odnosu - 4 boda; organizacija prijevoza učenika 3 OŠ po jednom ugovornom odnosu - 6 bodova; organizacija prijevoza učenika 4 OŠ po jednom ugovornom odnosu - 8 bodova; organizacija prijevoza učenika 5 i više OŠ po jednom ugovornom odnosu – 10 bodova.“

Odredba članka 4. stavka 1. ZJN 2016 propisuje da je naručitelj u primjeni toga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obavezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su

načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.

Odredba članka 284. stavka 2. točke 2. ZJN 2016, između ostalog, propisuje da kriteriji za odabir ponude iz stavka 1. toga članka mogu obuhvaćati na primjer organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora.

Prema odredbi članka 285. stavka 1. ZJN 2016 kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje, a stavak 2. tog članka tog Zakona 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.

Odredba članka 403. stavka 1. ZJN 2016 propisuje da je u žalbenom postupku svaka stranka dužna iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju. Stavak 2. tog članka tog Zakona propisuje da je žalitelj obavezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi, a stavak 3. da je naručitelj obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.

Sukladno mjerodavnom zakonskom okviru u vezi sa spornom odredbom dokumentacije o nabavi, nedvojbeno jedan od kriterija za odabir ponude mogu biti kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, no uz nužni uvjet da kvaliteta tako angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora. Pri tome ti kriteriji moraju biti i povezani s predmetom nabave. Stoga, s obzirom da je u konkretnom slučaju kao jedan od kriterija za odabir ponude propisano *specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza u organizaciji prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza*, naručitelj je sukladno odredbi članka 403. stavka 3. ZJN 2016 bio obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih traženi kriterij može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora. Ocjenjujući dio žalbenog navoda kojim se osporava zakonitost traženog posebnog *iskustva stručnjaka upravitelja prijevoza u organizaciji prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza*, uvidom u prethodno citiranu predmetnu točku dokumentacije o nabavi, kao i uvidom u naručiteljev odgovor na žalbu, utvrđeno je da je naručitelj jasno i argumentirano obrazložio zašto je ovaj podkriterij potreban i na koji način mu pomaže pri ocjeni odabira ponude te kasnije u fazi izvršenja ugovora, navodeći da s obzirom da se radi o usluzi prijevoza učenika osnovnih škola koja je obilježena potrebnim kvalitetnim svakodnevnim prijevozom na različitim linijama te više dovoza i odvoza dnevno bez mogućnosti zastoja ili kašnjenja u prijevozu, traženje *iskustva stručnjaka upravitelja prijevoza u organizaciji prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza* naručitelju predstavlja dodatnu kvalitetu i sigurnost u izvršenju predmeta nabave. Slijedom navedenog, utvrđeno je da je naručitelj propisujući specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza kao jedan od kriterija za odabir ponude postupio sukladno uvjetima iz članka 284. i 285. ZJN 2016 pa je stoga ovaj dio žalbenog navoda ocijenjen neosnovanim.

U odnosu pak na dio žalbenog navoda koji dovodi u pitanje zakonitost podkriterija za odabir ponude (*Specifično iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza*) u dijelu kojim naručitelj propisuje bodovanje iskustva stručnjaka upravitelja prijevoza u organizaciji prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza *po jednom ugovornom odnosu*, dakle kojim naručitelj pravi razliku između iskustva organizacije prijevoza učenika određenog broja osnovnih škola *po jednom ugovornom odnosu* i iskustva organizacije prijevoza učenika istog broja osnovnih škola *po više*

ugovornih odnosa, na način da će bodovati samo iskustvo organizacije prijevoza učenika određenog broja osnovnih škola ostvareno u jednom ugovornom odnosu, utvrđeno je da naručitelj nije u smislu članka 403. stavka 3. ZJN 2016 dokazao u čemu se ogleda razlika između iskustva stručnjaka upravitelja prijevoza stečenog u organizaciji prijevoza učenika određenog broja osnovnih škola u jednom ugovornom odnosu te iskustva stručnjaka stečenog u organizaciji prijevoza učenika istog broja osnovnih škola po više ugovornih odnosa. Kako u konkretnom slučaju naručitelj u žalbenom postupku ne obrazlaže životno i logično zašto bodovanje istog stručnog iskustva (iskustvo stručnjaka upravitelja prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza) uvjetuje vezanjem *uz jedan ugovorni odnos*, odnosno zašto mu dodatnu kvalitetu nosi stručno iskustvo samo i isključivo ako je isto stečeno u jednom ugovornom odnosu tim više što među strankama nije sporno da naručitelji imaju različiti koncept nabave usluge prijevoza (temeljem jednog ili više ugovora) pa je moguće organizirati istodoban prijevoz učenika više osnovnih škola temeljem jednog ugovora ali i temeljem više ugovora te bi primjenom ovakvog načina bodovanja isto iskustvo u organizaciji prijevoza učenika bilo različito vrednovano. Slijedom svega navedenog ne može se otkloniti prigovor žalitelja da je u tom dijelu kriterij za odabir ponude određen na način protivan načelu jednakog tretmana te je stoga ovaj dio žalbenog navoda ocijenjen osnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno odredbama članka 419. ZJN 2016.

Žalitelj je u žalbenom postupku postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Sukladno odredbi članka 431. stavka 3. ZJN 2016, stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. Budući da je žalba žalitelja osnovana, usvaja se zahtjev žalitelja za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016, dužan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije najkasnije u roku od 30 dana od izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovoga Rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom 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. Tužba se predaje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.



Stranke žalbenog postupka:

1. Grad Vukovar, Vukovar, Dr. Franje Tuđmana 1
2. Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, Velika Kopanica, Novi Grad 26a