



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

Poslovni broj: UsII-414/20-8

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

Priloge: 25 -01- 2021

Prilog

P R E S U D A

e-mail	eojn	neposredno	postom
KLASA:	UP/11-034-02/20-01/717		
URBROJ:	383-01/21-12		

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Senke Orlić-Zaninović predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Alme Beganović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad 26/a, Novi Grad, 35221 Velika Kopanica, koje zastupa direktor Franjo Matijašević protiv Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Samobora, Trg kralja Tomislava, 10430, Samobor, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 8. siječnja 2021.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev i potvrđuje rješenje tuženika KLASA: UP/11-034-02/20-01/717 URBROJ: 354-01/20-7 od 15. listopada 2020. godine.

Obrazloženje

Tužitelj tužbenim zahtjevom traži da Sud poništi rješenje tuženika kojim je odbijena njegova žalba protiv rješenja naručitelja ovdje zainteresirane osobe, od 3. rujna 2020., KLASA: 406-01/20-02/3, URBROJ: 238-11-06/06-20-18, a kojim je poništen natječaj u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2020/S 0F2-0018549, predmet nabave: usluga prijevoza učenika osnovnih škola na području Grada Samobora.

Tužbom osporava zakonitost razloga za poništenje postupka javne nabave, a time i zakonitost rješenja tuženika.

U tužbi osporava valjanost Odluke o poništenju donesena pozivom na članak 298., stavak 1., točka 2. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16, dalje: ZJN) s obrazloženjem da su naručitelju postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitne drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su mu te okolnosti, koje navodi u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda i odluci o poništenju, bile poznate prije objave natječaja.

Pojašnjava da je žalbu tuženiku tužitelj izjavio na temelju javno objavljenih podataka iz kojih je vidljivo da su okolnosti na koje se naručitelj poziva bile poznate prije pokretanja postupka javne nabave već dana 10. svibnja 2020. godine, dakle, prije početka postupka, jer se i dokument Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Modeli i preporuke za rad u uvjetima povezanim s COVID - 19 od 29. kolovoza 2020. godine i dokument Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, Upute za sprječavanje i suzbijanje epidemije COVID- 19 za rad

predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola u školskoj godini 2020/2021., od 24. kolovoza 2020. godine, vezano za prijevoz učenika osnovnih škola, pozivaju na dokument Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, Preporuke za rad u djelatnosti prijevoza putnika međužupanijskog kopnenog prijevoza tijekom epidemije COVID-19, od 10. svibnja 2020. godine.

Zbog navedenoga nije točan zaključak tuženika da u trenutku pokretanja postupka javne nabave nije postojala mjera kojom je određeno da prilikom prijevoza putnika autobusima tijekom epidemije korona virusa treba držati odgovarajući tjelesni razmak jer je ista mjera na snazi još od 10. svibnja 2020. godine, ostale mjere na koje se tuženik poziva u smislu učenika iz iste obitelji ili da svaki učenik treba sjediti svaki dan na istom mjestu su ostvarive i bez poništenja postupka jer ulaze u fazu izvršavanja ugovora, gdje se uz primjenu odredbe o okvirnim količinama može efikasno izvršavati predmetna usluga. Oспорava tvrdnje naručitelja, koje je tuženik prihvatio, da je zbog uvedenih mjera došlo do povećanja vrijednosti okvirnog sporazuma za 50% te tvrdi da se u prijevozu učenika na području Grada Samobora ništa nije promijenilo.

Mišljenja je da je naručitelj postupak javne nabave poništio zbog toga što nije mogao odabrati ponuditelja kojega je morao isključiti, dodaje da isti ponuditelj i trenutno izvršava predmetnu uslugu pozivom na činjenice koje su bile primjenjive i prije vremena pokretanja postupka javne nabave.

Ističe da je pogrešno stanovište tuženika da je za naručitelja preporuka Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (dalje: HZJZ) postala obvezujuća tek nakon što je tu preporuku dobio od nadležnog ministarstva te smatra apsurdnim tezu da ono što je vrijedilo za linijski prijevoz putnika ne bi vrijedilo za prijevoz učenika, uz to dodaje i to da je činjenica o bolesti COVID -19 morala biti poznate naručitelju u trenutku sastavljanja tehničkih specifikacija za ovu javnu nabavu.

Ukazuje na to da je dana 24. travnja 2020. HZJZ objavio Preporuke za rad u djelatnosti prijevoza putnika autobusima tijekom epidemije Korona virusa (COVID - 19), koji je javno dostupan, u kojemu je u uvodu navedeno da se odnosi i na posebni linijski prijevoz putnika autobusima, što je ovdje slučaj, a u točki 6. je navedena i obveza tjelesnog razmaka putnika od najmanje jednog metra. Navedeni dokument je kao dokaz dostavio i grad Samobor kao zainteresirana strana uz odgovor na tužbu, što znači da je već u trenutku početka postupka javne nabave naručitelj bio upoznat sa mjerama prevencije Korona virusa u prijevozu učenika osnovnih škola, prvo jer je navedena preporuka javno dostupna, a drugo zbog svojega statusa javnog naručitelja i organizatora prijevoza učenika osnovnih škola kojima je osnivač, pa nije točno da bi tek iz dokumenata iz kolovoza 2020. godine, koji navedenu materiju uređuju na isti način kao i dokumenti iz travnja i svibnja 2020. godine, naručitelju postala poznata obveza razmaka između putnika u autobusima jer je ista obveza na predmet nabave bila primjenjiva još u travnju 2020. godine.

Oспорava i primjenu materijalnog prava jer se tuženik poziva na Odluku o načinu izvođenja nastave u osnovnim i srednjim školama kao i na visokim učilištima te obavljanju redovnog rada ustanova predškolskog obrazovanja („Narodne novine“, broj 55/20), iako se u toj odluci način obavljanja prijevoza učenika osnovnih škola uopće ne spominje. Smatra da tuženik griješi kad kao opravdan razlog za poništenje natječaja navodi zahtjeve pojedinih škola i razradu rasporeda sjedenja, jer se ta reorganizacija mogla obaviti unutar okvirnih količina.

Tvrdi da je do poništenja natječaja došlo in favorem sadašnjeg pružatelja usluge s kojim je sklopljen aneks okvirnog sporazuma, a iz kojeg je vidljivo da je došlo do povećanja troška za naručitelja od svega 8%.

Predlaže usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti rješenje tuženika i Odluku naručitelja.

U odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod obrazloženja svojeg rješenja, Ističe da je za ocjenu zakonitosti predmetne odluke odlučno je li razlog kojeg je naručitelj naveo u odluci o poništenju postupka javne nabave zakonit razlog, dakle odlučno je bilo ocijeniti predstavljaju li činjenice na koje se naručitelj poziva neku od okolnosti koja je predviđena člankom 298. stavak 1. ZJN-a pa je tuženik, na temelju dokaza koje je dostavio naručitelj utvrdio da činjenice na koje se naručitelj poziva predstavljaju zakonit razlog.

Ističe da je u žalbenom postupku utvrdio kako je naručitelj predmetni postupak javne nabave pokrenuo 14. svibnja 2020., dakle u trenutku kada je nabavu predmetne usluge prijevoza učenika osnovnih škola bio dužan, dokumentacijom o nabavi, propisati u skladu sa Pravilnikom o uvjetima koji moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca („Narodne novine“, broj 100/08 i 20/09). U žalbenom postupku tuženik je utvrdio da je, nakon što je predmetni postupak već bio pokrenut, Ministarstvo znanosti i obrazovanja izdalo 29. kolovoza 2020. dokument: „Modeli i preporuke za rad u uvjetima povezanim s COVID-19 te je HZJZ izdao 24. kolovoza 2020. dokument pod nazivom „Upute za sprječavanje suzbijanje pandemije COVID-19 za rad predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola u školskoj godini 2020./2021 i da su ti dokumenti postali obvezujući za naručitelja, odnosno za predmet nabave, u ovom slučaju, s danom njihova donošenja. Iz tih dokumenata je utvrđeno da se za potrebe organizacije prijevoza učenika uvode nove mjere koje imaju značajan utjecaj na izvršenje predmeta nabave jer je tek u tim dokumentima utvrđeno da se na prijevoz učenika primjenjuju mjere koje su bile propisane dokumentom „Preporuke za rad u djelatnosti prijevoza putnika međuzupanijskog kopnenog prijevoza tijekom pandemije COVID-19“ od 10. svibnja 2020. pa su mjere koje su bile uvedene dokumentom od 10. svibnja postale primjenjive na organizirani prijevoz učenika tek u kolovozu 2020. godine.

Predlaže odbiti tužbeni zahtjev.

Zainteresirana osoba- naručitelj u odgovoru na tužbu osporava navod tužbe da su mu okolnosti na koje se poziva u odluci o poništenju natječaja bile poznate već 10. svibnja 2020. godine, u vezi s dokumentom „Preporuke za rad u djelatnosti prijevoza putnika autobusima tijekom epidemije koronavirusa“, koje su u svibnju regulirale prijevoz putnika međuzupanijskog kopnenog prijevoza, jer su za škole tada bile na snazi Odluke i Upute Ministarstva znanosti i obrazovanja u kojima se nije pozivalo na ove Preporuke, a nastava se odvijala na daljinu sukladno „Uputama svim osnovnim i srednjim školama uz nastavak organizacije nastave na daljinu Ministarstva znanosti i obrazovanja od 13. ožujka 2020.. Prema toj Uputi su osnovne škole sa područja Grada Samobora postupile pa učenici nisu odlazili u škole odnosno nije se koristilo uslugom prijevoza učenika. Zatim je 7. svibnja 2020. donesena „Odluka o načinu izvođenja nastave u osnovnim srednjim školama kao i na visokim učilištima te obavljanje redovitog rada“, prema kojoj su osnovne škole na području Grada Samobora odlučile da će učenici od prvog do četvrtog razreda pohađati školu dok je nastava za učenike od petog do osmog razreda osnovnih škola organizirana na daljinu, dakle samo je pola učenika koristilo usluge prijevoza.

Naručitelj je postupak javne nabave pokrenulo 18. svibnja 2020., što znači da je dokumentaciju o nabavi i troškovnik izradio krajem travnja i prikupljao podatke od škola koje nisu znale kako će se nastava odvijati sljedeće školske godine, odnosno da li će svi ili samo dio učenika pohađati nastavu u školi ili na daljinu. Osim toga i pandemija je bila u silaznoj putanji pa je naručitelj izradio troškovnik sukladno zahtjevima škola i raspoloživim financijskim sredstvima, a troškovnikom nije planirano da u autobusu može sjediti sam to jedan učenik na dva sjedala, odnosno samo jedan učenik u redu.

Stoga u dokumentaciji o nabavi nije navedeno da ponuditelj treba omogućiti da svaki učenik sjedi sam odnosno nije bilo predviđeno da ponuditelj treba ponuditi dvostruko veći broj sjedećih mjesta nego što je bio definiran broj učenika, a time nije odgovarao ni broj traženih autobusa. Tek se u Uputama za sprječavanje suzbijanje epidemije COVID-19 vezano za rad predškolskih ustanova osnovnih srednjih škola u školskoj godini 2020./2021. od 24. kolovoza 2020. navodi da se učenici trebaju pridržavati mjera propisanih za javni prijevoz sukladno „Preporukama za rad u djelatnosti prijevoza putnika autobusima tijekom epidemije koronavirusa“ pa, s obzirom na navedeno, naručitelj smatra da je nije nepravilno postupio kada je poništio postupak javne nabave pozivajući se na prethodno navedenu Uputu. Dodaje i da je tehničke specifikacije u dokumentaciji o javnoj nabavi odredio prema tada raspoloživom saznanju. Oспорava aluzije da je natječaj poništio kako bi sadašnjem pružatelju usluge omogućio da i dalje radi, iako je trebao biti isključen zbog dugovanja. U vezi s time pojašnjava da je zbog činjenice da je do početka školske godine u rujnu morao biti organiziran prijevoz učenika, naručitelj imao samo jednu zakonski legitimnu mogućnost, a to je bilo sklapanje ugovora o javnoj nabavi temeljem postojećeg okvirnog sporazuma na 2 godine s izvršiteljem iz postojećeg Okvirnog sporazuma, pri čemu odredbe Zakona o javnoj nabavi ne propisuju provjeru dokaza za isključenje ponuditelja, prilikom sklapanja Ugovora o nabavi temeljem postojećeg Okvirnog sporazuma.

Predlaže odbiti tužbeni zahtjev.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

U predmetnom upravnom sporu je odlučno utvrditi je li naručitelj imao zakonom propisani opravdani razlog za poništenje postupka javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0018549, predmet nabave: usluga prijevoza učenika osnovnih škola na području Grada Samobora.

Tužitelj smatra da se uvjeti izvršenja predmeta nabave nisu izmijenili nakon pokretanja postupka, da bi to opravdalo poništenje natječaja, dok tuženik i naručitelj drže da je došlo do promjena koji to opravdavaju.

U konkretnom slučaju postupak javne nabave je započeo objavom 14. svibnja 2020. u EOJN RH.

Predmet nabave je usluga prijevoza učenika osnovnih škola.

Naručitelj je u vrijeme pokretanja postupka javne nabave, bio obvezan, kao normativnu podlogu za propisivanje tehničkih i sigurnosnih kriterija, poštivati kriterije iz Pravilnika o uvjetima koji moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca („Narodne novine“, broj 100/08 i 20/09) pa je sukladno tim propisanim uvjetima, u uvjetima održavanja on-line nastave i smanjenja broja oboljelih od bolesti Covid-19, objavio uvjete pod kojima želi provesti postupak odabira ekonomski najpovoljnijeg ponuditelja.

U to vrijeme su na snazi bile „Preporuke za rad u djelatnosti prijevoza putnika međuzupanijskog kopnenog prijevoza tijekom pandemije COVID-19“ od 10. svibnja 2020., koje nisu korespondirale s uvjetima iz spomenutog Pravilnika i nisu obvezivale naručitelja za ovaj predmet nabave.

Sud ocjenjuje da su, za konkretni predmet nabave, naručitelja obvezivale odredbe spomenutog Pravilnika, „Uputa svim osnovnim i srednjim školama uz nastavak organizacije nastave na daljinu“ od 13. ožujka 2020. te „Odluka o načinu izvođenja nastave u osnovnim i srednjim školama kao i na visokim učilištima te obavljanju redovnog rada“ od 7. svibnja 2020., u vezi s kojima su prikupljeni podaci od škola i izrađen troškovnik sukladno zahtjevima tih škola i raspoloživim financijskim sredstvima te je definiran broj od 788 učenika u jednoj smjeni i ponuditelji su ponudili toliko sjedećih mjesta u autobusima.

U tijeku postupka došlo je do promjene normativnih zahtjeva u vezi Upute za sprječavanje suzbijanje epidemije COVID-19 vezano za rad predškolskih ustanova osnovnih srednjih škola u školskoj godini 2020./2021. od 24. kolovoza 2020. koje je izdao HZJZ i dokumenta "Modeli i preporuke za rad u uvjetima povezanim s COVID-19 nadležnog ministarstva od 29. kolovoza 2020., dakle obvezujući dokumenti su nastali nakon pokretanja konkretnog natječaja.

Prilikom pokretanja ovog postupka javne nabave naručitelju nije bilo poznato niti je trebao planirati da u jednom autobusu može sjediti samo po jedan učenik na dva sjedala, odnosno samo jedan učenik u redu, odnosno da ponuditelj treba ponuditi dvostruko veći broj sjedećih mjesta u autobusima nego što je izražen broj učenika pa se već samo to ukazuje ozbiljnim i opravdanim razlogom za poništenje natječaja.

Osim toga, „Uputama za sprječavanje i suzbijanje epidemije COVID-19 za rad predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola u školskoj godini 2020./2021." Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo od 24. kolovoza 2020. godine, je navedeno da treba osigurati povećan broj vozila i veću frekvenciju vožnje u organiziranom prijevozu učenika, a naručitelj je 31. kolovoza 2020. zaprimio zahtjeve osnovnih škola za uvođenjem dodatnih linija prijevoza učenika odnosno nove školske autobusne linije, a što, pored obvezne primjene navedenih pravnih akata predstavlja promijenjene okolnosti, odnosno okolnosti koje u trenutku započinjanja postupka javne nabave nisu postojale odnosno nisu bile poznate naručitelju.

Slijedom svega navedenog, Sud ocjenjuje da u trenutku pokretanja postupka javne nabave nije postojala mjera kojom je određeno da prilikom prijevoza djece autobusima tijekom epidemije koronavirusa (COVID- 19) treba držati odgovarajući tjelesni razmak (1-2 metra) te da je, u organiziranom prijevozu učenika, preporučeno tako razraditi raspored sjedenja da u jednom redu sjedi jedan učenik, što nesporno zahtjeva veći broj prijevoza ili više vozila, stoga, zaključuje da je naručitelj u konkretnom slučaju pravilno primijenio odredbu članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN, a tuženik svoje rješenje valjano obrazložio pravilno primijenivši mjerodavne propise.

Prigovori tužitelja da opisane promijenjene okolnosti ne bi bitno povećale vrijednost predmeta nabave u vezi s mogućnostima prilagodbe troškovnika tijekom trajanja ugovora ne utječu na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari, jer Sud ocjenjuje da bi kondicije natječaja da je naručitelju bilo poznato koje će mjere morati osigurati, bile drugačije da su bile obvezujuće u vrijeme pokretanja postupka ove javne nabave.

Naime, iz podataka spisa predmeta jasno proizlazi da se nakon pokretanja postupka javne nabave došlo do definiranja normativnih zahtjeva za realizaciju usluge prijevoza učenika u škole, jer prije nije postojala mjera kojom je određeno da prilikom prijevoza putnika autobusima tijekom epidemije koronavirusa (COVID- 19) treba držati odgovarajući tjelesni razmak (1-2 metra) kao ni preporuka da, u organiziranom prijevozu autobusima učenika u školu treba razraditi raspored sjedenja djece/učenika, što neminovno mijenja uvjete natječaja, a što naručitelj nije znao, niti morao znati,.

Prema odredbi članka 298. stavak 1. točka 2. ZJN-a, 2. javni naručitelj obvezan je poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije, što je upravo ovdje slučaj.

Također prigovori vezani za sklapanje aneksa Okvirnom sporazumu s sadašnjim pružateljem usluga ne mogu utjecati na ocjenu da je naručitelj imao opravdan i zakonom predviđen razlog za svoju odluku, a koje je razloge dostatno obrazložio, što je sve tuženik pravilno utvrdio i, uz detaljno obrazloženje, osnovano odbio žalbu tužitelja.

Zbog svega navedenog, a temeljem članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 8. siječnja 2021.

Predsjednica vijeća:
Senka Orlić-Zaninović, v.r.

Za točnost opravka - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić
Tanja Nemčić