



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/22
URBROJ: 354-01/20-7
Zagreb, 5. veljače 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Danijele Antolković i Jasnice Lozo, članica, povodom žalbe žalitelja C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka, OIB: 7477424477, kojeg zastupa odvjetnik Miran Maćešić u Rijeci, u odnosu na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0040677, predmet nabave: obavljanje linijskog obalnog pomorskog prijevoza na državnoj trajektnoj liniji 831 Suđurađ – (Lopud) – Dubrovnik i obratno, naručitelja Agencija za obalni linijski pomorski promet, Split, OIB: 27735395987, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14 i 98/19) 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. Odbija se žalba žalitelja C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka, za naknadom troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Agencija za obalni linijski pomorski promet, Split, objavio je dana 12. studenog 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 0F2-0040677, predmet nabave: obavljanje linijskog obalnog pomorskog prijevoza na državnoj trajektnoj liniji 831 Suđurađ – (Lopud) – Dubrovnik i obratno. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju kriterija kvalitete: tehnički elementi sukladno člancima 6.-9. Uredbe o uvjetima i vrednovanju kriterija za davanje koncesije i sklapanje ugovora o javnoj usluzi za obavljanje javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu (Narodne novine, broj 31/14, dalje: Uredba) –50% i na temelju kriterija troška: ekonomsko financijski elementi sukladno člancima 6.-9. Uredbe –50%.

Na dokumentaciju o nabavi žalbu je dana 23. studenog 2020. godine putem sustava e-Žalba Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio žalitelj C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka.

Ovo tijelo je odlučujući o navedenoj žalbi rješenjem KLASA: UP/II-034-02/20-01/936, URBROJ: 354-01/20-10 od 11. prosinca 2020. godine odbilo žalbu žalitelja kao neosnovanu.

Naručitelj je postupajući po navedenom rješenju dana 24. prosinca 2020. godine objavio obavijest o ispravku poziva na nadmetanje, broj objave: 2020/S F14-0045508, kojom je izmijenio rok za dostavu ponuda i datum javnog otvaranja ponuda navodeći 13. siječnja 2021. godine.

Nadalje, naručitelj je dana 29. prosinca izmijenio dokumentaciju o nabavi, konkretno Dio I., te je zbog navedene izmjene dokumentacije o nabavi produžio rok za dostavu ponuda te objavio obavijest o ispravku, broj objave: 2020/S F14-0046415, dana 31. prosinca 2020. godine, u kojoj je rok za dostavu ponuda produžen s 13. siječnja 2021. godine na 25. siječnja 2021. godine.

U odnosu na navedeni sadržaj obavijesti o ispravku i izmjenju dokumentacije o nabavi žalbu je dana 11. siječnja 2021. godine putem sustava e-Žalba Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio žalitelj C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka.

Žalitelj u žalbi osporava zakonitost obavijesti o ispravku i tako izmijenjene natječajne dokumentacije u odnosu na sadržaj kojim je izmijenjen rok za dostavu ponuda. Žalitelj žalbenim zahtjevom traži poništiti obavijest o ispravku od 29. prosinca 2020. godine (objavljenu 31. prosinca 2020. godine) te naložiti naručitelju određivanje roka za dostavu ponuda sukladno članku 227. stavku 1. ZJN 2016. Također, traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.781,25 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 neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je ovako određen rok za dostavu ponuda, premda produljen, prekratak da bi žalitelj ishodio svu potrebnu dokumentaciju i ravnopravno sudjelovao u postupku javne nabave zajedno s drugim brodarima, a što je protivno načelima iz članka 4. ZJN 2016. Žalitelj navodi da su brodovi kojima namjerava sudjelovati u predmetnom postupku javne nabave, brodovi strane državne pripadnosti, odnosno viju zastavu Republike Italije, a budući da se radi o stranim brodovima, to je žalitelj u obvezi pribaviti potvrdu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture da je brod tehnički podoban za obavljanje kabotaže u Republici Hrvatskoj, sve sukladno Pravilniku o uvjetima za obavljanje pomorske kabotaže u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 109/2019, dalje u tekstu: Pravilnik). Žalitelj ističe da je najprije morao prikupiti svu brodsku dokumentaciju – statutarne brodske svjedodžbe sa svim pripadnim priložima, informacije o možebitnim oslobođenjima (izuzećima), ograničenjima kao i dokaze o osiguranju te je zatim tako prikupljenu dokumentaciju morao prevesti po ovlaštenom sudskom tumaču za talijanski ili engleski jezik. Žalitelj navodi da je s upitima u vezi prijevoda započeo već 25. studenoga 2020. godine i to prema nekoliko sudskih tumača kako bi što prije pribavio ovjerene prijevode brodske dokumentacije, te kao dokaz tome dostavlja e-mail korespondenciju s dva ovlaštena sudska tumača. Žalitelj navodi da svaki brod ima otprilike 20 – 25 brodskih isprava i drugih pripadajućih dokumenata koje je nužno pribaviti i prevesti. Žalitelj smatra da iz svega navedenog proizlazi da je započeo s pripremom i pribavljanjem potrebnih dokumenata gotovo po objavi Obavijesti o nadmetanju, međutim da za sudjelovanje stranog broda u javnoj nabavi, početni rok od 35 dana, ali i rok nakon produženja uslijed prve žalbe žalitelja, kao i nakon promjene u natječajnoj dokumentaciji i dalje nije dovoljan da bi žalitelj ishodio potvrde o tehničkoj podobnosti za strane brodove s kojima ima namjeru sudjelovati u postupku javne nabave. Žalitelj smatra da naručitelj na taj način ne daje stranim brodarima odnosno domaćim brodarima sa stranim brodovima dovoljno vremena za ravnopravno sudjelovanje u postupku javne nabave, a čime su brodari s domaćim brodovima stavljeni u povoljniji položaj. Žalitelj dodatno pojašnjava da načelno ne postoji službena potvrda (svjedodžba, isprava) koja se izdaje brodu koji vije talijansku zastavu da je isti ovlašten obavljati kabotažu u državi zastave u talijanskom pravu, međutim, a s obzirom na prijašnja iskustva u kojima je žalitelj pokretao postupke pred nadležnim ministarstvom radi ishoda potvrda o tehničkoj podobnosti, žalitelju je poznato da na takvoj potvrdi nadležno

ministarstvo ustraje te u suprotnom odbija izdati potvrdu o tehničkoj podobnosti. Dakle, žalitelj ističe da mu je bilo potrebno određeno vrijeme kako bi se obratio pomorskim vlastima Republike Italije, odnosno nadležnim upravama i kapetanijama, objasnio svrhu i razloge zahtijevanja takvih potvrda, a zatim mu je bilo potrebno određeno vrijeme u kojem pomorske vlasti izdaju potvrdu da su brodovi ovlaštteni obavljati kabotažu u Republici Italiji te je tek 4. siječnja 2021. godine zaprimio takve potvrde od Pomorske uprave Messinskog tjesnaca, Služba za lučku sigurnost i plovidbu, Odjel za sigurnost plovidbe, koje su izdane 31. prosinca 2020. godine, a zahtjevi za izdavanjem istih podneseni su 30. studenoga 2020. godine. Žalitelj također navodi da je ovjerene prijewe navedenih potvrda pribavio 8. siječnja 2021. godine, a tek kada prikupi svu potrebnu dokumentaciju, žalitelj može uputiti nadležnom ministarstvu zahtjev za izdavanjem potvrde o tehničkoj podobnosti, međutim niti to nije garancija da će ministarstvo odmah izdati potvrde o tehničkoj podobnosti. Dakle, ističe žalitelj, cijeli postupak ishoda potvrde o tehničkoj podobnosti svakako ne traje kraće od 2 mjeseca (uključujući predradnje za pribavljanje takvih potvrda). Primjera radi, žalitelj dostavlja zahtjeve koje je u drugom postupku podnio za izdavanje potvrde o tehničkoj podobnosti te očitovanja nadležnog ministarstva, a iz koje korespondencije proizlazi, navodi žalitelj, da je potrebno barem dva tjedna da povratna informacija od ministarstva dođe do podnositelja zahtjeva. Žalitelj stoga smatra da je naručitelj prilikom određivanja rokova postupao protivno odredbi članka 227. stavku 1. ZJN 2016, jer nije posebno uzeo u obzir složenost predmeta nabave i vrijeme potrebno za izradu zahtjeva za sudjelovanje i ponuda, poštujući minimalne rokove propisane odredbama ZJN 2016. Žalitelj dodatno upućuje na načelo slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) te navodi da su pristupom Europskoj uniji Republika Hrvatska i njezina tijela obvezna ispravno primjenjivati i tumačiti pravnu stečevinu Europske unije, slijedom čega je naručitelj dužan, izravno primjenjujući odredbe Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3577/92 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža), omogućiti svim brodarima Zajednice jednake uvjete i početnu poziciju za sudjelovanje u mogućnostima na pomorskom tržištu Republike Hrvatske. To također znači da je naručitelj dužan i u postupcima javne nabave određivati uvjete i rokove na način da ne onemogućiti stranim brodarima sudjelovanje i dostavu ponude. Posljedično, u konkretnom slučaju iz naprijed opisanih razloga, smatra žalitelj, dolazi do povrede načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) propisane pravom Europske unije. Konačno, navodi žalitelj, dolazi do povrede zakonodavstva Europske unije, jer Republika Hrvatska, i njezina tijela u zbilji ne provode akte Europske unije.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi kako je određivanje svih rokova za dostavu ponuda u predmetnom postupku javne nabave zakonito i u cijelosti sukladno odredbama ZJN 2016, uključujući određivanje izvornog roka za dostavu ponuda, produljenje roka nakon što je postupak nakon donošenja odluke ovog državnog tijela povodom žalbe žalitelja nastavljen te konačno produljenja roka nakon što je dokumentacija o nabavi izmijenjena. Naručitelj nadalje ističe kako bi, uzimajući u obzir konačni, posljednjim produljenjem određeni rok za dostavu, te činjenicu da je postupak već bio zaustavljen upravo temeljem izjavljene žalbe žalitelja, žalitelj od dana raspisivanja natječaja 13. studenog 2020. godine pa do 25. siječnja 2021. godine za pripremu ponude imao ukupno 74 dana. Naručitelj također ističe kako je nesporna obveza žalitelja da za brod strane državne pripadnosti ishodi potvrdu da je tehnički podoban, obzirom da je navedeno propisano Pravilnikom. Naručitelj nadalje navodi da žalitelj tek paušalno navodi kako naručitelj ne daje stranim brodarima, odnosno domaćim brodarima sa stranim brodovima, dovoljno vremena za ravnopravno sudjelovanje u postupku javne nabave, međutim ne navodi koji bi to opravdan rok bio, na temelju kojih parametara bi ga naručitelj imao odrediti, niti koje bi to okolnosti upućivale na to da žalitelj neće pravovremeno uspjati prikupiti svu potrebnu dokumentaciju. Naručitelj ističe da njemu nije i ne može biti poznato za svaku državu Europskog gospodarskog prostora koliki je rok u kojem pojedina tijela javne vlasti izdaju dokumentaciju iz svoje nadležnosti i je li konkretno u slučaju žalitelja od strane tijela javne vlasti propušteno neku dokumentaciju izdati u roku,

odnosno je li eventualno došlo do šutnje administracije jer ovlašteno tijelo nije odlučilo o upravnoj stvari u zakonom propisanom roku, te ukoliko jest, je li žalitelj na isto reagirao i time ukazao da bez vlastite krivnje nije prikupio dokumentaciju na vrijeme. Naručitelj dodatno ističe kako upravo Pravilnik koji propisuje obvezu dostave predmetne dokumentacije navedeno propisuje u okviru provedbe Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3577/92. Naručitelj također navodi da je žalitelj postupajući pažnjom dobrog gospodarstvenika trebao pravovremeno reagirati kada je zaključio da postoji opravdani rizik da neće moći u ostavljenom roku provesti radnje i aktivnosti koje su mu potrebne za sastavljanje i predaju ponude u konkretnom postupku, međutim žalitelj je propustio uopće reagirati prvi put kada je naručitelj dana 24. prosinca 2020. godine objavio Obavijest o izmjenama ili dodatnim informacijama, sukladno kojoj je postupak nastavljen, a rok za dostavu ponuda izmijenjen sa 15. prosinca 2020. godine na 13. siječnja 2021. godine. Naručitelj ističe da žalitelj propušta u tom smislu reagirati i drugi put, upravo podnošenjem ove žalbe na sadržaj Obavijesti o izmjenama ili dodatnim informacijama koju naručitelj objavljuje dana 31. prosinca 2020. godine, a sukladno kojoj je rok za dostavu ponuda izmijenjen sa 13. siječnja 2021. godine na 25. siječnja 2021. godine. Ukoliko je žalitelj doista smatrao da bi određivanjem roka od strane naručitelja i nemogućnošću ishođenja dokumentacije od drugih tijela u tom roku bio lišen prava ravnopravnog sudjelovanja u postupku javne nabave, te da bi isto ponašanje naručitelja predstavljalo povredu načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica propisane pravom Unije, onda je žalitelj kao dobar gospodarstvenik trebao zatražiti od ovog državnog tijela određivanje privremene mjere s ciljem pravodobnog ispravljanja navodnog kršenja Zakona ili sprječavanja nastanka štete, a što je žalitelj propustio učiniti ne podnoseći prijedlog za određivanje privremene mjere u predmetnom postupku javne nabave. Nadalje naručitelj ističe kako je pri određivanju roka za dostavu ponuda svakako uzeo u obzir i činjenicu da je ugovor za predmetnu liniju 831 Suđurađ – (Lopud) – Dubrovnik i obratno na snazi do 31. prosinca 2020. godine te je pokušao poduzeti sve da postupak uspješno provede prije isteka toga roka kako ne bi došlo do prekida linije te se u tom smislu naručitelj ne može složiti s tvrdnjom da rokove tumači restriktivno već odgovorno. Naručitelj zaključno upućuje na žaliteljev navod iz žalbe koji slijedi: „Dokumentacija za nadmetanje, u dijelu koji se odnosi na Obavijest o ispravku nezakonita je u sadržaju kojim je određen konačni rok za dostavu ponuda.“ te navodi da je iz citiranog navoda jasno kako žalitelj uopće nije pročitao dokumentaciju za nadmetanje na koju se žali. Naime, povod naručitelja za produljenje roka dostave jest izmjena dokumentacije o nabavi, i to dijela I. dokumentacije naziva „DOKUMENTACIJA ZA NADMETANJE 831_DIO I_29122020.xls“ objavljena dana 29. prosinca 2020. godine. Međutim, naručitelj ističe da taj dokument ne sadrži odredbe vezane za rok dostave, već se isto regulira u dijelu II. dokumentacije o nabavi naziva „TRAJEKTI DOKUMENTACIJA - DIO II.doc“ objavljenom dana 9. studenog 2020. godine i nije predmet ove žalbe, a žalitelj ga nije smatrao spornim ni u svojoj žalbi na dokumentaciju o nabavi koju je izjavio 23. studenog 2020. godine. Štoviše, ističe naručitelj, žalitelj u cijeloj žalbi ne iznosi nijedan navod iz kojeg bi proizašlo da bi bilo koji dio dokumentacije bio protivan odredbi članka 200. ZJN 2016, međutim, naručitelj opreza radi sa žalbom postupa kao sa žalbom izjavljenom na izmjenu dokumentacije za nadmetanje.

Člankom 240. stavkom 1. i 2. ZJN 2016 propisano je sljedeće: „(1) Javni naručitelj obavezan je produžiti rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje u sljedećim slučajevima: 1. ako dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene u vezi s dokumentacijom o nabavi, iako pravodobno zatražene od strane gospodarskog subjekta, nisu stavljene na raspolaganje najkasnije tijekom šestog dana prije roka određenog za dostavu, a u slučaju ubrzanog postupka iz članka 234. ovoga Zakona te postupka javne nabave male vrijednosti nisu stavljene na raspolaganje najkasnije tijekom četvrtog dana prije roka određenog za dostavu, 2. ako je dokumentacija o nabavi značajno izmijenjena, 3. ako EOJN RH nije bio dostupan u slučaju iz članka 239. ovoga Zakona. (2) U slučajevima iz stavka 1. točaka 1. i 2. ovoga članka, javni naručitelj produljuje rok za dostavu razmjerno važnosti dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene, a najmanje za deset dana od dana slanja ispravka poziva na nadmetanje.“

Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je dana 31. prosinca 2020. godine objavljena obavijest o ispravku od 29. prosinca 2020. godine, u kojoj je rok za dostavu ponuda produžen s 13. siječnja 2021. godine na 25. siječnja 2021. godine.

Navedena obavijest o ispravku objavljena je povodom izmjene dokumentacije o nabavi od 29. prosinca 2020. godine, konkretno dijela I. dokumentacije o nabavi naziva „DOKUMENTACIJA ZA NADMETANJE 831_DIO I_29122020.xls“, koji je izmijenjen na način da je u Obrascu 2 u „Napomenama ispod cjenika“ dodana napomena da se prijevoz ne naplaćuje vozačima autobusa i putnicima u autobusu i dodana je napomena za cijenu prijevoza bicikla.

Ocjenjujući ovaj žalbeni navod posebice valja imati na umu da u navedenoj izmjeni dokumentacije o nabavi, odnosno u izmjeni dijela I. dokumentacije o nabavi naziva „DOKUMENTACIJA ZA NADMETANJE 831_DIO I_29122020.xls“, povodom koje izmjene je objavljena obavijest o ispravku kojom je produžen rok za dostavu ponuda, uopće nisu sadržane odredbe vezane uz rok dostave ponude, već je isto propisano u dijelu II. dokumentacije o nabavi naziva „TRAJEKTI DOKUMENTACIJA - DIO II.doc“ objavljenom dana 9. studenog 2020. godine u sklopu izvorne dokumentacije o nabavi, u kojem se među ostalim zahtijevaju i dokazi o ispunjavanju uvjeta iz Pravilnika o uvjetima za obavljanje pomorske kabotaže u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 109/19), pa tako i potvrde o tehničkoj podobnosti za strane brodove.

Temeljem ovako utvrđenog činjeničnog supstrata, odnosno činjenice da je rok za dostavu ponuda produžen putem osporavane obavijesti o ispravku objavljene dana 31. prosinca 2020. godine vezano uz navedene izmjene u Obrascu 2 dijela I. dokumentacije o nabavi, žalitelj nije u smislu članka 403. ZJN 2016 dokazao na koji način produženi rok za dostavu ponuda, koji je određen upravo zbog i u svezi s naprijed opisanom izmjenom dijela I. dokumentacije o nabavi, žalitelja onemogućava u pravovremenom podnošenju ponude. Naime, žalitelj ne može u ovoj fazi osporavati inicijalno određen rok za dostavu ponuda odnosno uzimajući u obzir njegove izmjene ukupno određen rok sa svim produženjima, već s obzirom da osporava ispravak objave od 31. prosinca 2020., može se žaliti isključivo u odnosu na produženje roka te u tom smislu dokazivati na koji način produženi rok od 12 dana utječe na izradu njegove ponude. Slijedom navedenoga, utvrđeno je da je ovako određeni rok za dostavu ponuda određen sukladno članku 240. ZJN 2016 te je stoga ovaj žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

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. Sukladno svemu navedenom, a temeljem članka 425. stavak 1. točke 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana, slijedom čega je odlučeno kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.781,25 kuna. Sukladno članku 431. stavku 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

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.

ZAMJENIK PREDsjedNICE
Anđelko Rukelj



Stranke žalbenog postupka:

1. Agencija za obalni linijski pomorski promet, Split, Antofagaste 6
2. C&T Minor Islands d.o.o., Rijeka, Pod Kaštelom 4