



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

**KLASA: UP/II-034-02/22-01/414  
URBROJ: 354-02/3-22-07  
Zagreb, 19. srpnja 2022.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice, Danijele Antolković te Karmele Dešković, članica, postupajući po žalbi žalitelja From city to city j.d.o.o., Solin, OIB: 46770230721, na dokumentaciju o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2022/S 0F2-0022396, predmet nabave: prijevoz osoba s invaliditetom, naručitelja: Grad Split, Split, OIB: 78755598868, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21), 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. Žalba žalitelja From city to city j.d.o.o., Solin odbija se kao neosnovana.
2. Zahtjev žalitelja From city to city j.d.o.o., Solin za naknadom troška žalbenog postupka, odbija se kao neosnovan.

## **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Grad Split, Split, objavio je dana 6. lipnja 2022. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2022/S 0F2-0022396, predmet nabave: prijevoz osoba s invaliditetom. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija broja vozila – vozila kategorije M1 prilagođena za prijevoz osoba s invaliditetom s 20 bodova, kriterija iskustva osoblja (upravitelja prijevoza) u iskustvu prijevoza osoba s invaliditetom s 10 bodova, kriterija položenog BLS/AVD tečaja ili jednakovrijednog za najmanje 4 vozača s 10 bodova, kriterija instaliranog sustava za naručivanje s 10 bodova te cijene ponude s 50 bodova.

Na sadržaj dokumentacije o nabavi urednu žalbu je dana 15. lipnja 2022. godine, putem sustava e-Žalba, izjavio žalitelj From city to city j.d.o.o., Solin. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava zakonitost dokumentacije o nabavi, predlaže poništenje dokumentacije o nabavi u dijelu zahvaćenom nezakonitošću te traži nadoknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da su žalbeni navodi neosnovani i nepravodobni slijedom čega predlaže žalbu odbiti 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, izmjene dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

Žalba žalitelja From city to city j.d.o.o., Solin je dopuštena, pravodobna i uredna te izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je neosnovana.

Osporavajući sadržaj dokumentacije o nabavi, žalitelj u bitnome navodi da je naručitelj točkom 13. dokumentacije o nabavi naveo da nije dozvoljeno nuđenje po grupama te da naručitelj neće dijeliti predmet nabave jer se radi o istoj kategoriji njegovih korisnika koji imaju pravo na ovu uslugu (prijevoz i sanitetski prijevoz) pa je time predmet nabave jedinstven. Žalitelj ističe da je u konkretnom slučaju riječ o postupku velike vrijednosti te je naručitelj objavio prethodno savjetovanje na dokumentaciju o nabavi u kojem je žalitelj zatražio izmjenu dokumentacije o nabavi, no ističe da je naručitelj u izvješću o provedenom savjetovanju naveo da naručitelj određuje predmet nabave u skladu sa ZJN 2016 i svojim potrebama. Također navodi da je naručitelj naveo da je zainteresirani gospodarski subjekt već prije 10 godina na ovu istu temu ulagao žalbu pa je naručitelj priložio rješenje Državne komisije kojim je ta žalba odbijena kao neosnovana. Žalitelj ukazuje da je odredbama ZJN 2016 propisano da je javni naručitelj koji u postupku javne nabave velike vrijednosti nije podijelio predmet nabave na grupe, obvezan u dokumentaciji o nabavi naznačiti glavne razloge za takvu odluku. Žalitelj smatra da je naručitelj u konkretnome slučaju dao paušalno i netočno obrazloženje pozivajući se na korisnike predmeta nabave, a ne na sam predmet nabave koji je djeljiv na grupe (prijevoz i sanitetski prijevoz) te je pritom s namjerom ugrozio mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarskih subjekata u ovom postupku javne nabave. Navodi da se u ovom postupku nabave evidentno ne radi o nedjeljivoj cjelini te da je stoga bila obveza naručitelja podijeliti predmet nabave na grupe, a ne davati obrazloženje vezano uz korisnike predmeta nabave, jer oni nemaju nikakve poveznice s predmetom nabave, a sve sukladno članku 204. stavku 2 ZJN 2016. Žalitelj posebno napominje da kategorija krajnjih korisnika usluga nisu i ne mogu biti predmet nabave, već je predmet nabave isključivo usluga prijevoza osoba s invaliditetom. Žalitelj smatra da je u postupku nabave naručitelj morao uzeti u obzir činjenicu da je predmet nabave bio u obvezi podijeliti na grupe nabava. Navodi da je svrha i cilj podjele na grupe učiniti postupak nabave prikladnim i dostupnim širem broju gospodarskih subjekata, osobito onim malim i srednjim, a sve na način koji će biti najbolji za naručitelja. U nastavku žalbe višekratno ponavlja gornje navode te ističe da naručitelj izbjegava primjenu zakonskih odredbi i time dovodi žalitelja u nepovoljan položaj i nemogućnost pristupa samom postupku. Također navodi da rješenje koje naručitelj navodi u izvješću o provedenom postupku savjetovanja, nije relevantno jer se radi o drugoj osnovi i prijašnjem zakonu o javnoj nabavi, pa stoga smatra da se radi o neosnovanom i neprofesionalnom postupanju naručitelja koji je kroz prethodno savjetovanje naveo podatke žalitelja koji je postavio upit, a znao je ili je morao znati da ne smije navoditi podatke o gospodarskim subjektima koji postavljaju upite, te stoga žalitelj smatra da je time prekršen članak 4. ZJN 2016.

Naručitelj u svom odgovoru na žalbu navodi da je u dokumentaciji o nabavi naveo da neće dijeliti predmet nabave jer se radi o istoj kategoriji njegovih korisnika koji imaju pravo na ovu uslugu (prijevoz i sanitetski prijevoz) pa je time predmet nabave jedinstven. Dalje ističe da rješenje Državne komisije KLASA UP/II-034-02/13-01/600, URBROJ: 354-01/13-6 od 5. lipnja 2013. godine, uređuje ovo isto pitanje (nuđenje po grupama) koje nije novina u ZJN 2016 jer je postojalo i prije. Ukazuje da je temeljem članka 15. Zakona o državnoj komisiji jasno da Državna komisija služi da ujednači postupke i daje pravna shvaćanja koja su obvezujuća, pa se stoga naručitelj ponaša u skladu sa javno objavljenom praksom Državne komisije. Zbog navedenog smatra da je netočan navod da bi naručitelj možebitno povrijedio prava žalitelja javnom objavom rješenja Državne komisije kroz Izvješće o prethodnom savjetovanju. Navodi da bi žalitelju trebalo biti poznato da su sva rješenja Državne komisije javno objavljena i svima dostupna te ističe da naručitelj u prethodnom savjetovanju nije spomenuo naziv niti jednog gospodarskog subjekta i time ničim nije doveo nikoga u nepovoljan položaj. Osim toga, ukazuje da sam postupak ne počinje prethodnim savjetovanjem, već danom slanja objave o nadmetanju u EOJN RH. Nadalje, ističe da je žalitelj u predmetnom postupku iz 2013. godine Smodlaka, obrt za prijevoz vl. Denis Smodlaka, a sadašnji žalitelj je gospodarski subjekt From city to city j.d.o.o., u kojem je direktor Ivana Smodlaka, no bez obzira na ovu okolnost, naručitelj ističe da se radi o dva različita gospodarska subjekta. Naručitelj dalje navodi da je, isto kao 2013. godine kada je Državna komisija donijela spomenuto rješenje, naručitelj u Proračunu Grada Splita za 2022. godinu (izvadak dostavlja u prilogu odgovora) i Planu nabave, predmet nabave opisao na način da čini funkcionalnu cjelinu i spada u socijalnu mjeru Zaštite osoba s invaliditetom i nemoćnih osoba sukladno Odluci o socijalnoj skrbi (čl. 29. Odluke koju navodi da dostavlja u prilogu). Navodi da se radi o socijalnoj mjeri, koju koriste korisnici te mjere te navodi da naručitelj na ovaj način nabavlja ovu uslugu prijevoza već 15 godina. Ističe da je žalitelj s time upoznat te se može udružiti u zajednicu ponuditelja kao što je to činio i do sada jer ZJN 2016 baš kroz zajednicu ponuditelja omogućava malim gospodarskim subjektima da rade na tržištu i u velikim projektima. Dalje navodi da je naručitelj Plan nabave izradio početkom siječnja 2022. godine i javno ga objavio, a u njemu je predmet nabave jedinstvena cjelina jer naručitelj ima pravo, vodeći se načelima javne nabave, a posebno obvezom da ekonomično troši javna sredstva, predmet nabave odrediti na način da želi jednog izvršitelja za uslugu prijevoza, koji po potrebi samih korisnika, može uključiti i sanitetski prijevoz onda kada oni to zatraže. Navodi da prijevoz osoba s invaliditetom spada među najosjetljivije predmete nabave Grada Splita jer je riječ o osobama koje imaju svoje individualne poteškoće i Grad Split kao odgovorni naručitelj nema namjeru spuštati nivo skrbi niže nego ga je postigao. Stoga ističe da, nije riječ o različitim predmetima nabave, već je riječ je o predmetu nabave prijevoza osoba s invaliditetom koji je specifičan sam po sebi te stoga traži posebnu organizaciju i znanje. Dalje navodi da se iz višegodišnje prakse prijevoza osoba s invaliditetom pokazalo da se predmet nabave može realizirati u cjelini jedino kada je druga ugovorna strana jedan ponuditelj za cijeli predmet nabave. Pojašnjava da sanitetski prijevoz predstavlja cca 15% količine predmeta nabave ili manje (količine su okvirne) i on se realizira samo po potrebi i povremeno, onda kada tu potrebu iskaže korisnik, što je vidljivo iz predmetnog troškovnika. Navodi da eventualno razdvajanje predmeta nabave nije ekonomično jer se gospodarskim subjektima ne isplati nuditi tako nesigurnu uslugu (ona može biti, ali i ne mora ili može biti zanemarivo mala) i zauzimati vlastite kapacitete na male vrijednosti. Ističe da bi se na taj način naručitelj izložio opasnosti da ovu najosjetljiviju kategoriju ljudi i svojih korisnika dovede u položaj da ostane bez ove, njima životno važne usluge. Navodi da

je tržište pokazalo da postoje zajednice gospodarskih subjekata koje nude ovu uslugu (kao dokaz navodi da dostavlja zapisnik o otvaranju iz prošlog postupka nadmetanja). Na kraju ističe da su rješenjem Državne komisije koje je naručitelj priložio, davno riješene sve nedoumice slijedom čega se predmetna nabava na ovaj način provodi godinama. Također ističe da se predmetni postupak pokreće i u trenutku kada Grad Split nema gradonačelnika nego povjerenicu Vlade, baš iz razloga jer spada u predmete nabave koji ne mogu čekati i neprovođenjem nabave nastala bi šteta nemjerljiva za naručitelja s obzirom na to da bi zaustavljanje nabave potencijalno predstavljalo opasnost da sve osobe s invaliditetom u Gradu Splitu, koje imaju pravo na ovaj prijevoz, ostanu bez njega.

Uvidom u dokaze koje dostavlja naručitelj, između ostaloga je utvrđeno da je dostavljen zapisnik o javnom otvaranju ponuda od 26. siječnja 2022., za prethodni postupak nabave prijevoza osoba s invaliditetom, koji je poništen jer su dostavljene ponude prelazile procijenjenu vrijednost nabave, a u kojemu je navedeno da je naručitelj zaprimio 2 ponude te je utvrđeno da se radi o dvije zajednice gospodarskih subjekata, među kojima je kao član zajednice ponuditelja naveden i žalitelj.

Također, utvrđeno je da je dostavljen Službeni glasnik Grada Splita, Odluka o socijalnoj skrbi u kojoj je u dijelu 4. subvencija usluga organiziranog prijevoza za osobe s invaliditetom, u članku 29. u bitnome navedeno da osobe s invaliditetom (80% i veće tjelesno oštećenje na donjim ekstremitetima) imaju pravo na besplatnu uslugu organiziranog prijevoza te k tome se omogućava i besplatna usluga sanitetskog prijevoza te se navedene usluge korisnicima odobravaju na postavljeni zahtjev.

Ocjenjujući ovaj žalbeni navod utvrđeno je da je točkom 12. dokumentacije o nabavi, koja se odnosi na opis predmeta nabave, navedeno da je predmet nabave prijevoz osoba s invaliditetom. Nadalje, točkom 13. koja se odnosi na opis i oznaka grupa predmeta nabave, navedeno je da nije dozvoljeno nuđenje po grupama te da naručitelj neće dijeliti predmet nabave jer se radi o istoj kategoriji njegovih korisnika koji imaju pravo na ovu uslugu (prijevoz i sanitetski prijevoz) pa je time predmet nabave jedinstven. Također, točkom 14. dokumentacije o nabavi propisano je da je količina predmeta nabave dana prema priloženom troškovniku te da će popis korisnika s imenima odabrani ponuditelj dobiti od naručitelja pri sklapanju ugovora.

Uvidom u troškovnik utvrđeno je da su navedene četiri stavke za koje je navedena količina, odnosno broj dana godišnje. Za stavku 1 navedeno je: „Posao/Dnevni centar (COO Juraj Bonači i COO Slava Raškaj)“ te je navedeno 250 dana godišnje. Nadalje, za stavku 2 navedeno je: „Srednje škole/fakulteti, Udruge ("Srce" i "Anđeli")“ te 180 dana godišnje. Potom, za stavku 3 se navodi: „Vožnje po narudžbama“ te podatak od 365 dana godišnje. Konačno, za stavku 4 je navedeno: „sanitetski prijevoz“ te 60 dana godišnje.

Odredbom članka 87. stavak 1. ZJN 2016 propisano je da otvoreni postupak započinju od dana slanja poziva na nadmetanje.

Odredbom članka 203. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno određivu cjelinu.

Odredbom članka 204. stavak 1. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj može podijeliti predmet nabave na grupe na temelju objektivnih kriterija, primjerice prema vrsti, svojstvima, namjeni, mjestu ili vremenu ispunjenja, u kojem slučaju određuje predmet i veličinu pojedine grupe, uzimajući u obzir mogućnost pristupa malih i srednjih gospodarskih subjekata postupku javne nabave. Stavkom 2. tog članak propisano je da ako javni naručitelj u postupku javne nabave velike vrijednosti nije podijelio predmet nabave na grupe, obavezan je u dokumentaciji o nabavi te u izvješću o javnoj nabavi naznačiti glavne razloge za takvu odluku.

Ocjenjujući ovaj žalbeni navod utvrđeno je činjenično stanje iz kojeg proizlazi da je naručitelj dokumentacijom o nabavi odredio da neće dijeliti predmet nabave jer se radi o istoj kategoriji njegovih korisnika koji imaju pravo na ovu uslugu (prijevoz i sanitetski prijevoz) pa je time predmet nabave jedinstven. Žalitelj osporava ovakvu odredbu dokumentacije o nabavi, smatrajući u bitnome da se radi o paušalnom obrazloženju koje ne udovoljava zahtjevu iz članka 204. stavak 2. ZJN 2016. Također smatra da je navedenim postupanjem naručitelj onemogućio pristup malim i srednjim poduzetnicima predmetu nabave. Također, smatra da je naručitelj povrijedio načela javne nabave iz članka 4. ZJN 2016 jer je u postupku prethodnog savjetovanja, dajući odgovor na upit zainteresiranog gospodarskog subjekta i pri tome navodeći rješenje Državne komisije, otkrio podatke žalitelja. Glede posljednje navedenog, potrebno je istaknuti da otvoreni postupak javne nabave započinje danom slanja poziva na nadmetanje. Slijedom navedenog, svi navodi i okolnosti koje žalitelj iznosi, a odnose se na prethodno provedeni postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, nisu relevantne za ocjenu zakonitosti dokumentacije o nabavi. Osim toga, uvidom u spomenuto rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/13-01/600 utvrđeno je da je žalitelj u tom predmetu obrt Prijevoz nepokretnih i polupokretnih osoba, vl. Denis Smodlaka, Solin, dok je žalitelj u ovom konkretnom postupku drugi gospodarski subjekt, trgovačko društvo From city to city j.d.o.o., Solin.

Nadalje, prema ocjeni ovog tijela, predmet nabave na način kako ga je opisao naručitelj, predstavlja tehničku, tehnološku odnosno objektivno odredivu cjelinu koju je naručitelj mogao (ali nije morao) podijeliti na grupe. Naime, iz smisla odredbe članka 204. ZJN 2016 proizlazi da je podjela predmeta nabave na grupe propisana kao mogućnost, a ne kao obveza javnom naručitelju, međutim u postupku nabave velike vrijednosti obavezan je navesti razloge ukoliko predmet nabave ne podijeli na grupe. Pri tome je naručitelj sukladno odredbama ZJN 2016, obrazložio razloge radi kojih nije predmet nabave podijelio na grupe, a koje obrazloženje ovo tijelo ocjenjuje valjanim. Naime, s obzirom na to da stavka sanitetskog prijevoza predstavlja količinski najmanju vrijednost (60 dana godišnje) u odnosu na sve ostale stavke (180, 250 i 365 dana godišnje) te s obzirom na to da iz dostavljenih dokaza naručitelja (Odluka o socijalnoj skrbi) proizlazi da naručitelj osobama s invaliditetom (80% i veće tjelesno oštećenje na donjim ekstremitetima) uz besplatnu uslugu organiziranog prijevoza, omogućava i besplatnu uslugu sanitetskog prijevoza na zahtjev korisnika, opravdano je zaključiti da bi izdvajanje sanitetskog prijevoza (na koji korisnici naručitelja, na zahtjev, uz organizirani prijevoz, također imaju pravo besplatno koristiti) predstavljalo organizacijske, a time i troškovne izazove, a sve uzimajući u obzir obvezu naručitelja da primjenjuje odredbe ZJN 2016 na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava. Naime, žalitelj s druge strane, nije sukladno članku 403. ZJN 2016 ukazao na okolnosti i dostavio dokaze iz kojih bi bilo razvidno da bi eventualna podjela na grupe dovela do ekonomičnijeg i svrhovitijeg trošenja javnih sredstava. Također, s obzirom na to da iz utvrđenog činjeničnog stanja te argumentacije i dokaza naručitelja proizlazi da su u prethodnom postupku javne nabave, istog predmeta nabave, pristigle dvije ponude koje su predale dvije zajednice ponuditelja, ovo tijelo ocjenjuje da žalitelj nije sukladno članku 403. ZJN 2016 ukazao na okolnosti i dokaze kojima bi potvrdio svoje tvrdnje da se u konkretnom slučaju, ovakvim propisivanjem dokumentacije o nabavi, radi o onemogućavanju pristupa malim i srednjim poduzetnicima predmetu nabave. Slijedom navedenog, s obzirom na to da podjela predmeta nabave na grupe predstavlja naručitelju mogućnost, ali ne i obvezu te s obzirom na to da je naručitelj dokumentacijom o nabavi te tijekom žalbenog postupka obrazložio i potkrijepio dokazima svoje tvrdnje zašto predmet nabave nabavlja kao jedinstvenu cjelinu, ovo tijelo ocjenjuje žalbeni navod u cijelosti kao

neosnovan.

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 prethodno 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 te potražuje iznos od 5.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. 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 ovog 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 neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

**ZAMJENICA PREDsjednice**