



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

KLASA: UP/II-034-02/24-01/89

URBROJ: 354-02/5-24-6

Zagreb, 19. ožujka 2024.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Alice Brandt i Danijele Antolković, članica, postupajući po žalbi žalitelja HP- Hrvatska pošta d.d., Velika Gorica, OIB: 87311810356, na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave (društvene i druge posebne usluge), broj objave: 2024/S F21-0000043, ispravak objave broj: 2024/S F14-0000388, predmet nabave: poštanske usluge, 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 i 114/22, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja HP - Hrvatska pošta d.d., Velika Gorica kao neosnovana.

2. Odbija se zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Grad Split, Split, objavio je dana 8. veljače 2024. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave (društvene i druge posebne usluge), broj objave: 2024/S F21-0000043, te dana 13. veljače 2024. godine ispravak objave broj: 2024/S F14-0000388, predmet nabave: poštanske usluge. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju cijene 100%.

Naručitelj je 13. veljače 2024. objavio izmjenu dokumentaciju o nabavi i to izmjenu Troškovnika, Tehničkih specifikacija predmeta nabave i Posebnih uvjeta za izvršenje ugovora.

Na sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi, žalbu je ovom tijelu dana 22. veljače 2024. godine izjavio žalitelj HP - Hrvatska pošta d.d., Velika Gorica. Žalitelj osporava zakonitost izmjene dokumentacije o nabavi, žalbenim zahtjevom predlaže

poništiti izmjenu dokumentacije o nabavi u dijelu zahvaćenom nezakonitošću te zahtjeva naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 2.000,00 EUR-a uvećanu za zakonske zatezne kamate od dana donošenja rješenja pa do isplate.

U odgovoru na žalbu naručitelj predlaže odbaciti žalbu kao nepravodobnu odnosno neurednu smatrajući da nije jasno na što se žalitelj žali i je li žalba izjavljena u roku za žalbu, a podredno predlaže odbiti žalbu i zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovane.

U tijeku postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zahtjeva za pojašnjenjem/izmjenom dokumentacije o nabavi, odgovora naručitelja na navedene zahtjeve (izmjene i pojašnjenja dokumentacije o nabavi), izmjene dokumentacije o nabavi te drugih dokaza pribavljenih u spis žalbenog predmeta.

Vezano za prigovor naručitelja da nije jasno na što se žalitelj žali, što dovodi u pitanje i pravodobnost žalbe, ovo je tijelo ocijenilo da je žalba izjavljena na sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi od 13. veljače 2024. te je za ocjenu pravodobnosti žalbe mjerodavna odredba članka 406. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 kojom je propisano da se u otvorenom postupku žalba izjavljuje u roku od deset dana od objave izmjene dokumentacije o nabavi, u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije. Budući je žalba izjavljena dana 22. veljače 2024., a sporna izmjena dokumentacije je objavljena 13. veljače 2024., žalba je izjavljena u zakonskom roku, odnosno ista je pravodobna.

Vezano za prigovor neurednosti žalbe potrebno je navesti da će sukladno članku 421. stavku 1. ZJN 2016 Državna komisija odbaciti žalbu kao neurednu bez pozivanja žalitelja na dopunu ili ispravak, ukoliko žalba ne sadržava žalbeni navod (opis nepravilnosti i obrazloženje) ili dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka ili ukoliko naknada nije uplaćena u propisanom iznosu, što ovdje nije slučaj. Naime, žalba sadrži žalbeni navod, a naknada za pokretanje žalbenog postupka uplaćena je u propisanom iznosu od 2.000,00 EUR, o čemu je priložen dokaz uz žalbu.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj navodi da je naručitelj izmijenio dokumentaciju o nabavi 13. veljače 2024. godine, kojom prilikom je u stavci 13. troškovnika dodao novu uslugu – uslugu integracije te je izmijenio i Tehničke specifikacije predmeta nabave i Posebne uvjete za izvršenje ugovora, dodajući u iste dijelove koji se odnose na novu uslugu integracije. Navodi da pod uslugom integracije naručitelj smatra da davatelj usluga, uključujući i žalitelja, treba osigurati informatički sustav koji obavlja razne funkcije navedene u Tehničkim specifikacijama te se integrira u sustav uredskog poslovanja koji razvija sam naručitelj. Ovako opisana usluga integracije ne predstavlja poštansku uslugu, koje su propisane odredbama Zakona o poštanskim uslugama, ističe žalitelj, pri čemu se poziva na članak 14., članak 30. i članak 44. toga Zakona te zaključuje da niti odredbama toga Zakona, niti općim uvjetima žalitelja, nije propisana usluga

koja sadržajno odgovara usluzi integracije. Opisanim postupanjem naručitelj je, smatra žalitelj, povrijedio odredbe članka 203., 206. i 285. stavka 1. ZJN 2016.

Žalitelj dalje navodi da je zatražio od naručitelja brisanje stavki koje se tiču usluge integracije, a naručitelj je u odgovoru naveo da prema Zakonu o poštanskim uslugama ima pravo tražiti od davatelja usluga, uključujući žalitelja, uslugu integracije, sa sljedećim obrazloženjem: „Grad Split sukladno Zakonu o poštanskim uslugama od pružatelja usluge ima pravo tražiti mogućnost praćenja tijekom prijenosa i uručenja pošiljke, a što se omogućava upravo uslugom mogućnosti integracije sustava kako je tražena.“. Žalitelj osporava opisanu tvrdnju naručitelja navodeći da ne postoji odredba toga Zakona koja bi ovlastila naručitelja da zahtijeva praćenje tijekom prijenosa i uručenja pošiljke, nego navedenu uslugu može propisati sam davatelj usluge, ovdje konkretno žalitelj, općim uvjetima poslovanja i to pod uvjetima i na način kako on odredi. Navodi da usluga integracije traži razvijanje i integraciju cijelog informatičkog sustava odabranog ponuditelja u sustav uredskog poslovanja naručitelja kako bi se obavljale razne funkcije, a od kojih bi samo jedna mogla biti spomenuto praćenje tijekom prijenosa i uručenja pošiljki. Jasno je dakle, ističe žalitelj, da se usluga praćenja tijekom prijenosa i uručenja pošiljki ne može izjednačiti s uslugom integracije, kako to pogrešno shvaća naručitelj, zaključuje žalitelj.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da nije istinita tvrdnja žalitelja da se od ponuditelja traži da osiguraju novi i posebni informatički sustav koji obavlja razne funkcije i integraciju u sustav uredskog poslovanja koji razvija sam naručitelj, dakle uslugu koja nije poštanska usluga. Dalje navodi da nije istinita ni tvrdnja žalitelja da naručitelj nema nikakvo zakonsko pravo na praćenje tijekom prijenosa i uručenja pošiljki, pa time ni pravo tražiti uslugu integracije. Ističe da Zakon o poštanskim uslugama i s njime povezani Opći uvjeti davatelja poštanskih usluga (Opći uvjeti za obavljanje univerzalne usluge Hrvatske pošte od 1. srpnja 2021.) govore o elektronskom komunikatoru na kojem se potvrđuje primitak pošiljke, a na web stranicama žalitelja pobliže je opisana navedena usluga kao servis e-pošta, a Opći uvjeti za obavljanje univerzalne usluge Hrvatske pošte propisuju uslugu obavijesti o primitku pošiljki na zahtjev pošiljatelja. Dakle, kada naručitelj traži uslugu integracije iz Troškovnika i kada u Tehničkim specifikacijama propisuje što ista mora minimalno sadržavati ne traži razvijanje i integraciju novog i posebnog informatičkog sustava od strane žalitelja nego samo povezivanje s već postojećim sustavom koji žalitelj posjeduje (povezivanje web servisom) i štoviše sustavom koji reklamira na svojoj web stranici: <https://eposta.hr>. Činjenica je da žalitelj može ponuditi navedenu uslugu pa nije jasan razlog osporavanja žalbe i tvrdnja da sporna usluga nije poštanska usluga, a ista je dio usluga koje žalitelj nudi, ističe naručitelj.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu u bitnome smatra opisane tvrdnje naručitelja netočnim te obrazlaže kako je u Tehničkim specifikacijama jasno propisano da sustav žalitelja mora preuzimati entitete iz sustava naručitelja te nakon obrade vraćati opće informacije u zadanom formatu. Opisani zahtjev ne predstavlja ništa drugo, ističe žalitelj, nego integraciju sustava žalitelja u sustav naručitelja, a budući da je žalitelj taj koji bi svoj sustav morao prilagoditi naručiteljevom. Dapače, ovakva integracija je čak i izrijeком navedena u Tehničkim specifikacijama gdje se ističe da: „Davatelj usluga treba biti u bilo kojem trenutku spreman pružiti svu potrebnu podršku sa svoje strane kako bi se mogla izvršiti integracija sa sustavom uredskog poslovanja Naručitelja.“. Nadalje žalitelj ističe da naručitelj u svojem odgovoru na žalbu također navodi da u pogledu usluge integracije ne traži razvijanje i integraciju novog i posebnog informatičkog sustava od strane žalitelja, nego povezivanje s već postojećim sustavom koji žalitelj posjeduje.

Naručitelj se pri tome poziva na elektronski komunikator i servis e-poštu, ističe žalitelj, te dalje navodi kako je nejasno povezivanje navedenih pojmova s uslugom integracije. Naime, navodi žalitelj, elektronski komunikator ne predstavlja ništa drugo već uređaj koji poštari nose prilikom dostave pošiljki, a koji služi da bi osobe potvrdili primitak pošiljke svojim potpisom. Stoga, usluga elektronskog komunikatora nema veze s uslugom integracije koju zahtijeva naručitelj. Dalje žalitelj ističe da servis e-pošta ne predstavlja poštansku uslugu, već digitalnu uslugu koja nije propisana niti jednim od općih uvjeta za pružanje poštanskih usluga te ne podliježe Zakonu o poštanskim uslugama. Dapače, zaključuje žalitelj, servis e-pošta ima svoja pravila i uvjete pod kojima se može koristiti kao digitalna usluga, a koje žalitelj, uvida radi, dostavlja u pravitku ovog očitovanja.

Provjeravajući osnovanost žalbenog navoda utvrđeno je da je u točki 3. Podaci o predmetu nabave, u dijelu I - Opći podaci o postupku nabave, naručitelj propisao da su predmet nabave poštanske usluge u unutarnjem i međunarodnom (područje EU) poštanskom prometu, sukladno Zakonu o poštanskim uslugama ("Narodne novine" broj 144/12, 153/13, 78/15 i 110/19). Poštanska usluga je usluga koja obuhvaća svako postupanje s poštanskim pošiljkama od strane davatelja usluga, a osobito prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje poštanskih pošiljaka, sukladno zakonskim i ostalim propisima kojima su uređeni uvjeti za obavljanje poštanskih usluga. Poštanske usluge koje su predmet ovog postupka navedene su i opisane u Tehničkoj specifikaciji (Prilog II. DON-a), te su specificirane u Troškovniku (Prilog I. DON-a) koji čini sastavni dio ove Dokumentacije o nabavi.

Dana 13. veljače 2024. naručitelj je izmijenio Troškovnik na način da je dodao novu uslugu pod točkom 13. uslugu integracije za pošiljke koje se otpremaju iz sustava uredskog poslovanja naručitelja. Nadalje, naručitelj je izmijenio i Tehničke specifikacije predmeta nabave i Posebne uvjete za izvršenje ugovora, dodajući u iste dijelove koji se odnose na novu uslugu integracije. Tako je u Tehničkim specifikacijama propisano sljedeće: „Davatelj usluge dužan je osigurati i integracijsku uslugu za pošiljke koje se otpremaju iz sustava uredskog poslovanja Naručitelja. Naručitelj će sa svoje strane osigurati integracijske servise, a davatelj usluga treba osigurati integracijsku uslugu u kojem će minimalno imati integracijske servise koji omogućuju: - slanje prijamne knjige elektroničkim putem u strukturiranom formatu, - evidentiranje dostavnica koje sadrže podatke o klasifikacijskim oznakama, urudžbenim brojevima, adresama primatelja i sl., -slanje podataka o pošiljkama poput datum otpreme, adresa primatelja, vrste pošiljke i sl., - praćenje i dojavu statusa pošiljke, datuma uručenja, broj pokušaja uručenja, status uručenja DA/NE. Sustav integracije, na strani informacijskog sustava Davatelja usluga, mora moći preuzeti ključne entitete iz sustava uredskog poslovanja Naručitelja (poput jedinstvene oznake pismena, klasifikacijske oznake i urudžbenog broja), te po tim ključnim oznakama sustav treba vraćati opće informacije o statusu pošiljke u strukturiranom formatu. Davatelj usluga treba biti u bilo kojem trenutku spreman pružiti svu potrebnu podršku sa svoje strane kako bi se mogla izvršiti integracija sa sustavom uredskog poslovanja Naručitelja.“ Također, u Posebnim uvjetima za izvršenje ugovora naručitelj je odredio da odabrani ponuditelj (budući ugovaratelj) treba imati za izvršenje predmetne usluge, a u trenutku prije donošenja Odluke o odabiru, između ostalog, pod 3. dokument s opisanim integracijskim servisima koji će se koristiti prilikom integracije informacijskog sustava Davatelja usluga i sustava uredskog poslovanja Naručitelja.

Člankom 203. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili

drugu objektivno odredivu cjelinu. Člankom 205. ZJN 2016 propisano je da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio te da opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Člankom 206. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da tehničke specifikacije moraju svim gospodarskim subjektima omogućiti jednak pristup postupku javne nabave i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka za otvaranje javne nabave tržišnom natjecanju. Člankom 285. stavkom 1. ZJN 2016 je propisano da kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje. Prema stavku 2. istog članka, smatra se 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. Člankom 403. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da je žalitelj obvezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

Zakon o poštanskim uslugama (Narodne novine, broj 144/2012, 153/2013, 78/2015, 110/2019, dalje u tekstu: ZPU) u članku 14. propisuje da poštanske usluge obuhvaćaju univerzalnu uslugu, zamjenske poštanske usluge i ostale poštanske usluge. Prema članku 15. stavku 2. ZPU-a univerzalna usluga obuhvaća poštanske usluge u unutarnjem i međunarodnom prometu: 1. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje pismovnih pošiljaka mase do 2 kilograma, 2. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje paketa mase do 10 kilograma, 3. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje preporučених pošiljaka i pošiljaka s označenom vrijednosti, 4. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje pošiljaka za slijepe mase do 7 kilograma, bez naplate, 5. usmjeravanje, prijenos i uručenje paketa mase do 20 kilograma u međunarodnom dolaznom prometu. Prema članku 16. stavku 1. ZPU-a zamjenske poštanske usluge su poštanske usluge iz članka 15. stavka 2. točke 1., 2. i 3. ovoga Zakona, koje mogu odstupati od uvjeta univerzalne usluge, kao što su obveza dnevne dostave ili obavljanje usluga na cijelom području države, ali se sa stajališta korisnika mogu smatrati uslugama unutar opsega univerzalne usluge, jer su u dostatnoj mjeri zamjenjive univerzalnom uslugom. Prema članku 16. stavku 3. toga Zakona ostale poštanske usluge su usluge prijama, usmjeravanja, prijensa i uručjenja poštanskih pošiljaka, u unutarnjem i međunarodnom prometu, koje nisu obuhvaćene univerzalnom uslugom ili zamjenskim poštanskim uslugama.

Člankom 30. ZPU-a propisano je da su uvjeti za obavljanje poštanskih usluga uređeni ovim Zakonom, pravilnikom iz članka 15. stavka 6. ovoga Zakona, općim uvjetima davatelja poštanskih usluga i aktima Svjetske poštanske unije za poštanske usluge u međunarodnom poštanskom prometu. Članak 44. stavak 1. i stavak 2. ZPU-a propisuje da je davatelj poštanskih usluga obvezan donijeti opće uvjete za obavljanje poštanskih usluga u unutarnjem i/ili međunarodnom prometu, kojima se uređuje sljedeće: 1. naziv i sjedište davatelja poštanskih usluga, 2. popis poštanskih usluga koje će obavljati davatelj poštanskih usluga, 3. područje na kojem će se poštanske usluge obavljati, 4. način i uvjeti obavljanja poštanskih usluga, 5. rokovi za uručenje poštanskih pošiljaka, 6. način i uvjeti plaćanja poštanskih usluga i način označivanja plaćanja poštanskih usluga na poštanskoj pošiljci, 7. odgovornost davatelja poštanskih usluga i naknada štete, 8. postupak podnošenja i rješavanja prigovora korisnika poštanskih usluga. Prema stavku 3. istog članka ZPU-a odredbe općih uvjeta davatelja poštanskih usluga ne smiju biti u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona.

Iz citiranih odredbi ZJN 2016 evidentno je da su sastavljanje dokumentacije o nabavi i opis predmeta nabave u autonomnoj ovlasti naručitelja i da su sve navedene radnje uvjetovane legitimnim potrebama naručitelja, uz obvezno poštivanje načela javne nabave iz članka 4. ZJN 2016. Iz citiranih odredbi ZPU-a proizlazi da poštanske usluge obuhvaćaju univerzalnu uslugu, zamjenske poštanske usluge i ostale poštanske usluge koje se odnose na prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje pismovnih pošiljki i paketa, a sam način pružanja usluga propisuje davatelj poštanskih usluga općim uvjetima za obavljanja određenih poštanskih usluga.

Ocjenjujući ovaj žalbeni navod utvrđeno je činjenično stanje iz kojeg proizlazi da je naručitelj dokumentacijom o nabavi, između ostaloga, odredio da nabavlja uslugu integracije pošiljki koje se otpremaju iz sustava uredskog poslovanja naručitelja, a što žalitelj osporava, smatrajući da takva usluga ne predstavlja poštansku uslugu prema Zakonu o poštanskim uslugama. Međutim, uzimajući u obzir da je pravo naručitelja da sukladno članku 205. ZJN 2016 opiše predmet nabave sukladno svojim potrebama, poštujući pritom odredbe ZJN 2016, ovo tijelo ocjenjuje da okolnost da odredbe glede traženih usluga integracije nisu propisane odredbama Zakona o poštanskim uslugama ne znači sama po sebi da je taj zahtjev stoga nezakonit u dokumentaciji o nabavi. Dakle, po ocjeni ovog tijela naručiteljevo traženje usluge integracije, na način kako je to opisao u troškovniku i tehničkoj specifikaciji, a koja zahtijeva od ponuditelja da svoj sustav povežu odnosno prilagode sustavu naručitelja na način da preuzme ključne entitete iz sustava uredskog poslovanja naručitelja u cilju praćenja prijenosa i uručanja pošiljki naručitelja, samo po sebi nije protivno odredbama ZJN 2016. S druge strane, žalitelj nije sukladno članku 403. ZJN 2016 dokazao okolnosti koje bi upućivale na zaključak da su sporne odredbe dokumentacije o nabavi u suprotnosti s odredbama ZJN 2016 te pravu naručitelja da dokumentaciju o nabavi propiše sukladno svojim potrebama odnosno na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Žalitelj ne tvrdi niti dokazuje da naručitelj nije omogućio povezivanje sa svojim sustavom uredskog poslovanja niti da se nekom pogoduje odnosno da ovakvo propisane tehničke specifikacije traženih usluga imaju učinak stvaranja neopravdanih prepreka tržišnom natjecanju, već tvrdi da naručitelj nema zakonsku osnovu tražiti uslugu integracije, jer navedena usluga nije poštanska usluga. Stoga, budući da žalitelj u žalbenom postupku nije dokazao svoju tvrdnju da je opisom predmeta nabave odnosno traženjem opisane usluge integracije naručitelj postupio protivno članku 203. stavku 1., članku 205. stavku 1. i članku 285. stavku 1. ZJN 2016, niti je ovo tijelo utvrdilo nezakonitost u odnosu na opis predmeta nabave, žalbeni navod se ocjenjuje 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. i 3. ZJN 2016, ovo žalbeno tijelo nije utvrdilo postojanje navedenih osobito bitnih povreda postupka.

U skladu s navedenim, a temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 2.000,00 EUR-a 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. S obzirom da žalitelj nije uspio sa žalbom odlučeno je kao pod točkom 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

Nelica Vidić

