



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

**KLASA: UP/II-034-02/24-01/673
URBROJ: 354-02/10-25-7
Zagreb, 17. siječnja 2025.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od Maje Kuhar, vršiteljice dužnosti predsjednice, te Zvonimira Jukića, vršitelja dužnosti člana, i Jasnice Lozo, članice, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Ernst&Young Savjetovanje d.o.o., Zagreb, OIB: 82067332481, u odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broja objave: 2024/S F02-0012292, predmeta nabave: izrada prometnog modela Grada Zagreb, naručitelja Grad Zagreb, Zagreb, OIB: 61817894937, 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 u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja Ernst&Young Savjetovanje d.o.o., Zagreb, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Ernst&Young Savjetovanje d.o.o., Zagreb, za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o Ź e n j e

Naručitelj Grad Zagreb, Zagreb, objavio je dana 25. studenoga 2024. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broja objave: 2024/S F02-0012292, predmeta nabave: izrada prometnog modela Grada Zagreb. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju cijene (60 bodova) te specifičnog iskustva stručnjaka (40 bodova).

Na sadržaj dokumentacije o nabavi urednu je žalbu 5. prosinca 2024. izjavio žalitelj Ernst&Young Savjetovanje d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost dokumentacije o nabavi, žalbenim zahtjevom traži da se poništi dokumentacija o nabavi te traži da mu se nadoknade troškovi žalbenog postupka.

Naručitelj u odgovoru na žalbu osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže da se žalba odbije kao neosnovana, kao i zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, ispisa s internetskih stranica proizvođača softvera te ostalih dokaza.

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

Žalba nije osnovana.

Žalitelj navodi da naručitelj nije podijelio predmet na grupe iako je to bio u mogućnosti napraviti. Pri tome ističe da se konkretnom slučaju radi o softveru koji se nabavlja kao roba, dakle ne razvija se softversko rješenje u okviru ovog konkretnog predmeta nabave, već se softver kupuje kao već postojeće rješenje, odnosno kao „off the shelf“ proizvod. Žalitelj smatra da bi se predmet nabave morao podijeliti na grupe, budući da je isti moguće podijeliti iz razloga što identificirani predmeti nabave (usluga izrade prometnog modela i isporuka softvera s održavanjem istog) predstavljaju zasebne tehničke, tehnološke, oblikovne, funkcionalne i druge objektivno odredive cjeline. Isto se osobito odnosi na zahtjeve održavanja softvera i treninga vezanog uz sam softver, a na koji izvršitelj usluge izrade prometnog modela ne može utjecati niti biti odgovoran jer je za isto odgovoran proizvođač softvera koji određuje svoje poslovne politike i uvjete vezano uz određenu licencu.

Ističe da obuku za softver daje izrađivač/prodavatelj softvera, dok obuku o konačno implementiranom sustavu modela daje izvršitelj usluge izrade prometnog modela te se radi o dvije različite obuke koju daju različiti pružatelji usluge obuke. Ukazuje i da na tržištu postoji svega nekoliko softvera koji se koriste u svrhu izrade prometnog modela, a s obzirom na ovakav opis predmeta nabave, smatra da je za ovaj konkretan predmet nabave predviđen točno određeni softver, točno određenog gospodarskog subjekta (PTV Visum). U kontekstu upućivanja na određenog gospodarskog subjekta žalitelj ukazuje da se samo za rukovanje PTV-ovim softvera zahtijeva da obuku obavljaju certificirani treneri, dok u slučaju nuđenja jednakovrijednih rješenja softverskom paketu PTV Visum, takva edukacija nije moguća. Stoga smatra da se ovakvim propisivanjem većinu gospodarskih subjekata stavlja u nepovoljan položaj te im se onemogućava pristup nadmetanju, a sve iz razloga što zahtjev za certificiranim trenerima predstavlja skriveni uvjet, koji nije povezan s predmetnom nabavom, niti mu je razmjern, te upućuje na točno određenog gospodarskog subjekta PTV (prilog 4 i 5.). Žalitelj navodi da ima opravdanu bojazan da će se vlasnik tog softvera javiti na ovo nadmetanje, stoga ukazuje na nepoštenu tržišnu utakmicu u ovom dijelu ukoliko se predmet nabave ne odvoji na grupe. Žalitelj ističe da je već bilo slučajeva gdje su se izrađivači softvera javljali za izrade prometnih modela u konzorciju s drugim tvrtkama (kao primjer dajemo – izrada Nacionalnog prometnog modela). Međutim, s tim u vezi navodi da ukoliko se vlasnik softvera pojavljuje u nekoj od ponuda (osobito ukoliko se osim prodaje licencama bavi i konzaltingom), isto može utjecati na odabir ponude koje su oni dio, naprosto iz razloga što mogu nuditi predmetni softver za minimalnu cijenu (ili taj dio u cijelosti ne naplatiti), dok drugim ponuđačima mogu nametnuti drugačije cijene. Dodatno, žalitelj ističe da su kriteriji za odabir ponude, odnosno specifično iskustvo stručnjaka 1 do 3, propisani na način da se traži iskustvo za urbano područje od minimalno 500.000 stanovnika, iako je razvidno da u Republici Hrvatskoj nema takvih stručnjaka jer grad Zagreb, koji jedni po broju stanovnika zadovoljava kriterij, nema

prometni model, dok su svi ostali gradovi u RH imaju manje od 500.000 stanovnika. Zbog navedenog zaključuje da potencijalni ponuditelji moraju angažirati strane stručnjake. S tim u vezi ističe da je u komunikaciji s jednim gospodarskim subjektom iz zapadne Europe o potencijalnom partnerstvu na predmetnom projekatu, te da se pokazalo kao otežavajuće za sudjelovanje tog gospodarskog subjekta je činjenica da ukoliko taj GS nabavlja licencu za PTV-ov softver, ista ne može biti trajna licenca, a što je zahtijevano projektnim zadatkom, već samo pretplata. U tom smislu ističe da je takvim gospodarskim subjektima onemogućeno sudjelovanje na nadmetanju. Zbog svega prethodno istaknutog smatra da su pojedini gospodarski subjekti stavljeni u nepovoljniji položaj, a potencijalne ponuditelje iz zapadne Europe se izravno diskriminira jer nisu u mogućnosti pristupiti predmetnom nadmetanju budući da ne mogu osigurati to da raspolažu trajnom licencom za Visum. Smatra da bi se navedeno ispravilo ukoliko bi se nabava licence/softvera, održavanja i edukacije vezano uz softver stavila kao zasebna grupa nabave, ili zasebna nabava koja se pripremi i objavi nakon što se ugovori izrada prometnog modela. Slijedom svega navedenoga, smatra da je nužno kreirati zasebnu grupu predmeta nabave, a koja se odnosi na nabavu i održavanje softverske licence, kao i edukaciju o rukovanju softverom. Smatra i da je obrazloženje naručitelja zašto predmet nabave nije podijeljen na grupe, nedostatan i paušalan.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da žalitelj pogrešno tumači projektni zadatak i da je u procesu izrade prometnog modela potrebno razviti računalne alate za automatizaciju procesa te da se ne radi o „off the shelf” proizvodu. Smatra da žalitelj krivo povezuje prometni model izrađen za potrebe provedbe projekta „Master plana prometnog sustava Grada Zagreba, Zagrebačke županije i Krapinsko-zagorske županije” s ovim projektom. Smatra i da žalitelj zanemaruje je da se prometni model može koristiti isključivo sa softverskim rješenjem u kojem je izrađen. Ističe da bi, uvažavanjem prijedloga žalitelja da se nabava licence/softvera, održavanja i edukacije vezano uz softver stavi kao zasebna grupa nabave, sebe dovelo u nepovoljan položaj da mora uzeti softversko rješenje isključivo i samo od tvrtke koju izabere gospodarski subjekt čija ponuda bi bila odabrana u postupku javne nabave izrade prometnog modela. Ističe da predmet nabave omogućava suradnju više proizvođača softvera ili izrađivača modela. Vezano za obuku za softvere smatra da je logično da istu daje proizvođač softvera jer isti posjeduje visoko kvalificirane osobe koje poznaju softver. Smatra da zahtjevom za certificiranim trenerima osigurava minimalnu razinu kvalitete obuke za korištenje softvera. Ističe da je žalitelj je u svom navodu naveo dodatna dva jednakovrijedna proizvođača čiji proizvođači imaju u ponudi uslugu obuke za korištenje softvera. Obzirom da svi navedeni proizvođači (PTV, Aimsun i Benetley), nakon završetka obuke izdaju certifikat o završetku obuke i da se obuka provodi od strane osposobljenog (certificiranog) osoblja proizvođača, naručitelj zaključuje da se ovdje ne upućuje na točno određeni proizvod. Smatra da žalitelj želi izmjene projektnog zadatka i uvjeta predmeta nabave u svoju korist. Naručitelj smatra da nije dužan prilagođavati uvjete određene dokumentacijom o nabavi stručnjacima koji su na raspolaganju žalitelju, već definirati uvjete da bi dobio stručan i uredno izvršen predmet ove nabave.

Uvidom u odredbe dokumentacije o nabavi utvrđeno je da je naručitelj detaljne tehničke specifikacije propisao u projektnom zadatku te je pri tome, između ostalog, naveo: „Ovaj projekt namijenjen je razvoju prometnog modela Grada Zagreba. Predložena dugoročna strategija razvoja sveobuhvatnog i detaljnog prometnog modela za Zagreb predviđena je u tri razvojne faze (DS): DS 1: model potražnje u četiri koraka s multimodalnom statičkom dodjelom, DS 2: model potražnje u četiri koraka s multimodalnom dinamičkom dodjelom, DS 3: model temeljen na aktivnostima s

multimodalnom dinamičkom dodjelom. Opseg rada obuhvaćen ovim Projektnim zadatkom uključuje faze DS1 i DS2; međutim očekuje se da će DS 1 i 2 razviti temelje potrebne za prijelaz pristupa modeliranju na model aktivnosti u sljedeće fazi DS 3, koja će se izrađivati kasnije i nije predmet ove nabave. Rezultati iz prometnog modela mogu pružiti bitan uvid u razumijevanje postojećeg ili budućeg prometnog problema, podržavajući tako dizajn infrastrukture i operativno planiranje. Prometni model također može identificirati vjerojatne utjecaje koji će proizaći iz predloženog projekta, strategije ili prometne/ekološke politike. Zona obuhvata prometnog modela je administrativno područje grada Zagreba. Prometni model koristit će se za pružanje podataka za donošenje odluka o sljedećim vrstama intervencija koje bi Grad Zagreb možda želio da u budućnosti uvedu: Prenamjena prostora za održive vidove prometa (pješačke staze, biciklističke staze/trake, pješačke zone i slično); smirivanje (ograničavanje brzine) prometa; smanjenje/povećanje kapaciteta ceste (transformacija cestovnog prostora za promet privatnih vozila u prostor za druge potrebe kao što su zeleni prostor, infrastruktura javnog prijevoza ili pješački prostor, proširenje infrastrukture); Naplata/kontrola zagušenja prometa u dijelovima mreže; Politika cijena parkiranja i vremenska ograničenja parkiranja (uključujući promjene u postojećim cijenama i ograničenjima, ali i uvođenje istih tamo gdje je parkiranje trenutno neregulirano), uklanjanje parkirnih mjesta, parkiranje izvan ulice i dugoročne utjecaje promjene politike parkiranja; Novi rute javnog prijevoza većeg kapaciteta; optimizacija prometnih tokova; odabir optimalnih prometnih rješenja u fazi projektiranja; potpora planiranju održive urbane mobilnosti; poboljšanje kvalitete usluge u javnom prijevozu; poboljšanje kvalitete biciklističkog prijevoza. Faze izrade modela: Faza 1: Analiza postojećeg stanja, Faza 2: Prikupljanje podataka, Faza 3: Izrada modela I Faza 4: Isporuka prometnog modela i izgradnja kapaciteta“.

Nadalje, utvrđeno je da je u fazi 4 propisano: „Isporuka i testiranje prometnog modela. Nakon isporuke prometnog modela slijedi 2-mjesečno testiranje koje provodi Izvođač zajedno sa stručnim osobljem naručitelja. Testiranje je namijenjeno otklanjanju grešaka i nedostataka uspostavljenog prometnog modela te osposobljavanju stručnog osoblja grada Zagreba. Nakon završetka 2 mjeseca testiranja, radni transportni model mora se predati klijentu. Sve prikupljene podatke tijekom izrade modela izvođač je dužan predati Naručitelju u izvornom i obrađenom formatu u standardnim datotekama. Naručitelju se mora dati kompletan radni prometni model zajedno s pridruženim softverom s odgovarajućim licencama, koja osigurava da prometni model bude potpuno funkcionalan. Sastavni dio podneska je i Izvješće o izradi prometnog modela u tiskanom i digitalnom obliku, koji mora sadržavati detaljan opis metodologije njegove izrade i rada, kao i priručnik za korištenje i rad Prometnog modela u tiskanom i digitalnom obliku, a sve u cilju kako bi stručno osoblje Grada Zagreba moglo izvršavati svoje poslove neovisno o izvođaču. Nakon preuzimanja prometnog modela proizvođač mora jamčiti 24 mjeseca jamstvenog roka za otklanjanje nedostataka. Nakon uspostave, mora se osigurati održavanje licence softverskog alata i prometnog modela u razdoblju od tri godine. Održavanje licence podrazumijeva osiguranje svih ažuriranja i nadogradnji softverskog alata unutar 10 dana od primitka nove verzije od proizvođača, najmanje jednu nadogradnju softvera godišnje te otklanjanje problema i pogrešaka u radu softvera u roku od 14 dana od dana kada je izvođač primio obavijest od naručitelja. Održavanje prometnog modela podrazumijeva otklanjanje problema i grešaka na predanom transportnom modelu u roku od 14 dana od dana kada izvođač primi obavijest naručitelja....

Stručno usavršavanje osoblja. Tijekom dvomjesečnog testiranja, izvođač mora osposobiti stručno osoblje Grada Zagreba za korištenje prometnog modela. Edukacija se mora održati u prostorijama Grada Zagreb radnim danom od 8 do 16 sati. Cilj edukacije je da se stručno osoblje nakon završene edukacije osposobi samostalno upravljati i koristiti prometni model. Izvođač će razviti dvodijelni model tečaja obuke. Prvi dio pokriva obuku o softveru od strane certificiranog trenera za upravljanje modelom koji postaje vlasništvo Grad Zagreb. Ova obuka će trajati maksimalno dva tjedna, minimalno 40 sati. Drugi dio će obuhvatiti konačni implementirani sustav modela, fokusirajući se na korištenje modela, u trajanju od maksimalno dva tjedna, minimalno 40 sati“.

Nadalje, uvidom u Dio I „Opći podaci o postupku nabavi“ (točka 2.) utvrđeno je da je naručitelj obrazložio zbog čega predmet nabave nije podijeljen na grupe te je pri tome naveo: „Predmet nabave nije podijeljen na grupe jer isti čini jedinstvenu cjelinu. Predmetne funkcije i poslovi međusobno su povezani i međuovisni te bi podjela na grupe učinila pružanje predmetnih usluga neefikasnim i neučinkovitim.“

Za ocjenu žalbenog navoda mjerodavan je sljedeći pravni okvir. Članak 4. stavak 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. Stavkom 2. istog članka propisano je da javna nabava ne smije biti osmišljena s namjerom izbjegavanja primjene toga Zakona ili izbjegavanja primjene pravila o javnoj nabavi male, odnosno velike vrijednosti ili s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj. Stavkom 3. istog članka propisano je da naručitelj obavezan primjenjivati odredbe ovoga Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava. Odredbom članka 203. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu 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 članka 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. Sukladno članku 206. ZJN 2016 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. Članak 403. ZJN 2016 sadrži pravila o teretu dokazivanja, pa tako u stavku 2. propisuje da je žalitelj obavezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

Iz citirane odredbe članka 204. ZJN 2016 proizlazi da je podjela predmeta nabave na grupe propisana kao mogućnost, a ne kao obveza javnom naručitelju. Međutim, unatoč tome što ZJN 2016 ne propisuje obvezu podjele predmeta nabave na grupe naručitelj pri određivanju predmeta nabave, pa tako i odluke da podijeli ili ne predmet nabave na grupe, mora voditi brigu o tome da predmet nabave predstavlja

tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu cjelinu. Ujedno, naručitelj mora pri opisu predmeta nabave uzeti u obzir načela javne nabave i pravila koja nalažu da opis predmet nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu, odnosno da tehničke specifikacije moraju svim gospodarskim subjektima omogućiti jednak pristup nadmetanju i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka za otvaranje javne nabave tržišnom nadmetanju.

U predmetnom žalbenom postupku žalitelj navodi da je naručitelj predmet nabave trebao podijeliti po grupama s obzirom na to da ovako opisan predmet nabave postavlja ograničavajuće i diskriminirajuće uvjete te se pogoduje određenom gospodarskom subjektu koji proizvodi softver Visum, točnije gospodarskom subjektu PTV. Međutim, suprotno članku 403. ZJN 2016 žalitelj ne prilaže dokaze kojim bi takvo nešto dokazao niti takvo nešto proizlazi iz projektnoga zadatka. Naime, žalitelj u žalbi upućuje na raniji postupak nabave koji je proveo naručitelj, broj objave: 2017/S 0F2-0025177, predmet nabave: „Izrada II faza Master plana prometnog sustava Grada Zagreba, Zagrebačke županije i Krapinsko zagorske županije“, iz kojeg proizlazi da je u ranijim prometnim sustavima korišten softver PTV Visum. Međutim, ovo tijelo nije pronašlo osnove za zaključak da naručitelj i u ovom postupku nabave preferira nabavu tog softvera, sve iz razloga što naručitelj u predmetnom projektnom zadatku i tehničkim specifikacija nije uputio na određeni tip ili proizvođača softvera, pa tako niti na PTV Visum softver. Ujedno žalitelj ne prilaže dokaze iz kojih proizlazi da je predmetni prometni model moguće tehnički izvesti jedino u PTV Visum softveru. Također valja istaknuti da se projekt „Master plana prometnog sustava Grada Zagreba, Zagrebačke županije i Krapinsko-zagorske županije“ razlikuje od predmetnog projekta koji je namijenjen razvoju prometnog modela Grada Zagreba te je zona obuhvata prometnog model administrativno područje Grada Zagreba.

Nadalje, suprotno navodima žalitelja, ovo tijelo nije pronašlo osnove za zaključak da naručitelj zahtjevom iz projektnog zadatka: „Prvi dio pokriva obuku o softveru od strane certificiranog trenera za upravljanje modelom koji postaje vlasništvo Grad Zagreb“ pogoduje gospodarskom subjektu PTV i njegovom softveru Visum, s obzirom na to iz ispisa internetskih stranica proizvođača softvera Aimsun i Benetley (žalitelj dostavlja u žalbenom postupku) proizlazi da i ti proizvođači obuku za rad na softveru provode od strane osposobljenog (certificiranog) osoblja, a što je bio smisao traženja naručitelja u projektnom zadatku.

Također, ovo tijelo nije prihvatilo niti argumentaciju žalitelja da su diskriminirajuće odredbe koje se tiču kriterija za odabir ponude, točnije odredbe gdje se traži iskustvo stručnjaka za urbano područje od minimalno 500.000 stanovnika, pa da bi zbog takvih diskriminirajućih odredbi bilo opravdano nabavu softvera izdvojiti u zasebnu grupu. Ovdje valja istaknuti da žalitelj kao primjer navodi da će zbog traženja naručitelja morati angažirati strane stručnjake, pa tako i gospodarske subjekte iz zapadne Europe koji ne mogu dobiti trajnu licencu za PTV-ov softver, dok pri tome ignorira činjenicu da iz opisa projektnog zadatka ne proizlazi da ponuditelji moraju ponuditi PTV-ov softver, kao što je ranije utvrđeno. Osim toga, čak i da je u pravu žalitelj kada navodi da u Republici Hrvatskoj nema takvih stručnjaka jer grad Zagreb, koji jedni po broju stanovnika zadovoljava kriterij, nema prometni model, dok svi ostali gradovi u Republici Hrvatskoj imaju manje od 500.000 stanovnika, nije protivno zakonu da naručitelj kao kriterij za odabir ponude boduje ono što smatra da daje kvalitetu ponudi. Naime, traženo iskustvo stručnjaka nije propisano kao uvjet sposobnosti koji svi ponuditelji moraju zadovoljiti. U slučaju da ponuditelj ne raspolaže traženim stručnjacima njegova ponuda neće ostvariti bodove po tom kriteriju, ali neće biti

odbijena zbog neispunjavanja tog uvjeta iz dokumentacije o nabavi pa je neosnovan žalbeni navod da je gospodarskim subjektima onemogućeno sudjelovanje na nadmetanju zbog navedenog kriterija za odabir ponude.

Nadalje, valja istaknuti da nije prihvaćena niti argumentacija žalitelja da se u okviru predmetnog postupka nabave ne razvija softversko rješenje, te da se softver kupuje kao već postojeće rješenje, odnosno kao „off the shelf“ proizvod. Uvidom u točku 2.3.3 projektnog zadatka (Faza 3: Izrada modela - Provjera valjanosti modela bazne godine) utvrđeno je da je propisano: „Tijekom kalibracije modela, od izvođača se očekuje da razvije prilagođene alate za potpunu automatizaciju procesa prikupljanja svih relevantnih izlaznih podataka modela iz pokretanja modela i njihovu usporedbu s empirijskim informacijama (npr. brojanje uz cestu) i izvođenje validacijskih testova navedenih u validacijskom okviru. To bi trebalo uključivati vizualizator rezultata koji uspoređuje ciljeve kalibracije/validacije istraživanja putovanja u kućanstvima s rezultatima modela s interaktivnom nadzornom pločom za vizualizaciju podataka“, dok je u istoj točki pod naslovom „Postupak kontinuiranog ažuriranja“ propisano: „Na temelju definiranih procedura, očekuje se da će se izvođač koristiti najnovijim tehnologijama i razviti alate za automatizaciju procesa ažuriranja modela kako bi omogućio česta ažuriranja modela i kratke rokove za izvršenje radnji“.

Dakle, iz citiranog dijela proizlazi da je u procesu izrade prometnog modela potrebno razviti računalne alate za automatizaciju procesa te da se ne radi o „off the shelf“ proizvodu, a na što i naručitelj ispravno upućuje u odgovoru na žalbu.

Pri ocjeni zakonitosti odluke naručitelja da ne podijeli predmet nabave na grupe ovo tijelo je posebno cijenilo i činjenicu što iz opisa projekta proizlazi da sve faze projekta (analiza postojećeg stanja, prikupljanje podataka, izrada prometnog modela, isporuka softvera, testiranje i edukacija) čine jedinstvenu tehnološku cjelinu. Dakle, podaci prikupljeni u početnim fazama bit će temelj za razvoj prometnog modela i njegovu implementaciju na pripadajućem softveru, te je tehnička kompatibilnost između ovih elemenata bitna za uspješnu realizaciju projekta. Isto tako valja istaknuti da predmet nabave uključuje pružanje funkcionalnog prometnog modela zajedno sa softverom, čime se osigurava da model i softver rade kao integrirana i određiva cjelina. Također, a uzevši u obzir činjenicu da iz opisa predmeta nabave proizlazi da je prometni model alat koji će Grad Zagreb koristiti za donošenje odluka o prometnim intervencijama, mišljenje je ovog tijela da je za funkcionalnost toga alata opravdano tražiti da model bude potpuno integriran sa softverom, kao i tražiti edukaciju osoblja s obzirom na to da ona omogućava samostalno korištenje softvera od strane korisnika. S obzirom na navedeno mišljenje je ovog tijela da je naručitelj predmet nabave propisao na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu i funkcionalnu cjelinu, te je postupio sukladno članku 203. ZJN 2016.

Zaključno, valja istaknuti i da je naručitelj u konkretnom slučaju, sukladno odredbama članka 204. stavka 2. ZJN 2016, obrazložio razloge radi kojih nije predmet nabave podijelio na grupe i takvo se njegovo obrazloženje po ocjeni ovog tijela, protivno mišljenju žalitelja, ne može ocijeniti paušalnim.

Slijedom svega navedenoga žalbeni navod je ocijenjen kao neosnovan.

Žalitelj navodi da naručitelj nije na jasan način definirao zahtjev koji se odnosi na održavanje prometnog modela. Ističe da se održavanje prometnog modela kako je sada opisano može protumačiti da naručitelj očekuje da se ažuriraju podaci/rezultati/koraci i procesi koji su definirani/uneseni tijekom izrade, što se ne može smatrati održavanjem. Ističe da je ažuriranje prometnog modela jest kompleksna

dodatna usluga koja može imati niz aktivnosti i adekvatno tome i svoju cijenu, dok je održavanje nešto što se odnosi na postojeće stanje. Dodatno, ističe da naručitelj pogrešno tumači institut održavanja, a što je vidljivo i iz sljedeće rečenice: „Održavanje prometnog modela podrazumijeva otklanjanje problema i grešaka na predanom transportnom modelu u roku od 14 dana od dana kada izvođač primi obavijest naručitelja“. Potom, ukazuje da otklanjanje problema i grešaka nije održavanje prometnog modela kako ga je trenutno naručitelj opisao te smatra da isto ne može biti predmet ovog nadmetanja. Ističe da je ukoliko je prometni model ispravno izrađen sukladno odgovarajućoj metodologiji i sukladno projektnom zadatku, da će izvršitelj morati dobiti odobrenje naručitelja, a što slijedi iz točke 2.3.3. projektnog zadatka. Stoga smatra da nema osnove da se traži održavanje prometnog modela odnosno njegovo ažuriranje te izvršitelj ne bi trebao biti obavezan uklanjati greške nakon odobrenja spomenutog izvješća od strane Grada Zagreba. Slijedom svega navedenoga, smatra da bi se trebalo brisati (ili detaljnije definirati) dio koji se odnosi na održavanje prometnog modela, jer uklanjanje uočenih grešaka nije održavanje te trenutno nije opisano na jasan i nedvojbena način što uzrokuje nemogućnost ponuditelja da iskažu cijenu svoje ponude.

U odgovor na žalbu naručitelj navodi da žalitelj želi pogreške u izradi prometnog modela, a koje su uzrokovane od strane izrađivača prometnog modela, prebaciti na naručitelja ili proizvođača softvera. Ističe da u dokumentaciji o nabavi nije propisao odredbe o održavanju prometnog modela iz kojih proizlazi da on očekuje da se ažuriraju podaci/rezultati/koraci i procesi koji su definirani/uneseni tijekom izrade.

Sukladno članku 200. stavku 1. ZJN 2016 dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Sukladno stavku 2. istog članka dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Ovo tijelo je ranije utvrdilo da je naručitelj u projektnom zadatku, u dijelu „Isporuka i testiranje prometnog modela“, između ostalog propisao: „Nakon uspostave, mora se osigurati održavanje licence softverskog alata i prometnog modela u razdoblju od tri godine. Održavanje licence podrazumijeva osiguranje svih ažuriranja i nadogradnji softverskog alata unutar 10 dana od primitka nove verzije od proizvođača, najmanje jednu nadogradnju softvera godišnje te otklanjanje problema i pogrešaka u radu softvera u roku od 14 dana od dana kada je izvođač primio obavijest od naručitelja. Održavanje prometnog modela podrazumijeva otklanjanje problema i grešaka na predanom transportnom modelu u roku od 14 dana od dana kada izvođač primi obavijest naručitelja“.

Analizirajući navedene odredbe ovo tijelo nije prihvatilo argumentaciju žalitelja da odredbe projektnog zadatka, a koje se tiču održavanja prometnog modela, nisu jasne i razumljive, te kao takve suprotne članku 200. stavku 1. i 2. ZJN 2016. Sasvim suprotno, naručitelj je u projektnom zadatku jasno propisao da održavanje prometnog modela podrazumijeva otklanjanje problema i grešaka na predanom transportnom modelu u roku od 14 dana od dana kada izvođač primi obavijest naručitelja. Ovdje valja istaknuti da žalitelj u žalbi krivo navodi da se održavanje prometnog modela, kako je sada opisano, može protumačiti da naručitelj očekuje da se ažuriraju podaci/rezultati/koraci i procesi koji su definirani/uneseni tijekom izrade, sve iz razloga što takvo nešto nije propisao u odredbama projektnog zadatka, a što i naručitelj ispravno navodi u odgovoru na žalbu. Isto tako valja istaknuti da žalitelj u žalbi iznosi samo svoje subjektivno mišljenje da otklanjanje problema i grešaka nije održavanje

prometnog modela, bez da prilaže dokaze sukladno članku 403. ZJN 2016. Slijedom svega navedenoga ovo tijelo nije utvrdilo nepravilnosti u spornom dijelu dokumentacije o nabavi te je žalbeni navod ocijenjen kao neosnovan.

Nadalje, žalitelj navodi da je uvjetovanje dostave jamstva za otklanjanje nedostatka u jamstvenom roku proizvoljno, nejasno definirano te nije povezano s predmetom nabave. Ističe da je u predmetnoj dokumentaciji, u dijelu „Upute za ponuditelje“, pod točkom 4.1.3. navedeno: „Odabrani ponuditelj s kojim će biti sklopljen ugovor o javnoj nabavi je dužan dostaviti jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku, za slučaj da u jamstvenom roku ne ispuni obveze otklanjanja nedostataka koje ima po osnovi jamstva ili s naslova naknade štete.“ Ističe da iz odredbi projektnog zadatka proizlazi da je izvršitelj dužan predati i jamstvo za otklanjanje nedostataka, te zaključuje da svrha jamstva za otklanjanje nedostataka nije jasno definirana, a naročito uzevši u obzir točku 4.1.3. dokumentacije o nabavi. Pored toga, ističe i da se projektnim zadatkom zahtijeva da se održavanje obavlja 3 godine, dok je za jamstvo propisano trajanje 24 mjeseca. S obzirom na navedeno smatra da predmetna dokumentacija nije jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena, odnosno smatra da nije u skladu sa članom 200. stavkom 1. ZJN 2016.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da institut jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku treba razlikovati od komercijalnog jamstva uređenog odredbama članka 423. Zakona o obveznim odnosima. Ističe da je komercijalno jamstvo koje proizvođači ili prodavatelji daju povrh zakonskih obveza vezanih uz materijalne nedostatke stvari. Ističe i da izjava o komercijalnom jamstvu, za razliku od jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku, nije sredstvo osiguranja u financijskom smislu koje je moguće aktivirati u financijskoj instituciji ili u ovršnom postupku. Zaključuje da su odredbe točke 4.1.3. dokumentacije o nabavi, kao i odredbe projektnog zadatka, jasne, precizne, razumljive i nedvojbene te su izrađene na način da omogućuje podnošenje usporedivih ponuda.

Za ocjenu žalbenog navoda, uz ranije citirane odredbe članka 200. ZJN 2016, mjerodavan je sljedeći pravni okvir. Sukladno članku 214. stavku 1. točki 5. ZJN 2016 javni naručitelj može od gospodarskog subjekta zahtijevati dostavu jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku, za slučaj da nalogoprimac u jamstvenom roku ne ispuni obveze otklanjanja nedostataka koje ima po osnovi jamstva ili s naslova naknade štete. Sukladno članku 214. stavku 2. ZJN 2016 javni naručitelj može u dokumentaciji o nabavi, osim jamstava iz stavka 1., odrediti i drugo jamstvo u skladu s posebnim zakonom. Sukladno članku 423. stavku 1. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22 i 155/23, dalje u tekstu: Zakon o obveznim odnosima) komercijalno jamstvo je svaka obveza kojom se prodavatelj ili proizvođač (davatelj jamstva), povrh zakonske obveze prodavatelja koja se odnosi na odgovornost za materijalne nedostatke stvari, obvezuje kupcu vratiti plaćenu cijenu ili zamijeniti, popraviti ili servisirati stvar ako ona ne zadovoljava specifikacije ili druge zahtjeve koji su navedeni u izjavi o jamstvu ili u relevantnom reklamnom materijalu koji je dostupan u trenutku ili prije sklapanja ugovora

Uvidom u točku 4.1.3. dokumentacije o nabavi (Upute za ponuditelje) utvrđeno je da je naručitelj sukladno članku 214. stavku 1. točki 5. ZJN 2016 propisao obvezu dostave jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku navodeći pri tome: „Odabrani ponuditelj s kojim će biti sklopljen ugovor o javnoj nabavi je dužan dostaviti jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku, za slučaj da u jamstvenom

roku ne ispuni obveze otklanjanja nedostataka koje ima po osnovi jamstva ili s naslova naknade štete. Navedeno jamstvo ugovaratelj je dužan dostaviti u roku 7 (sedam) dana od dana primopredaje usluga na iznos od 10% (deset posto) od vrijednosti izvršenih usluga (bez PDV-a). Jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku podnosi se u obliku zadužnice/bjanko zadužnice ovjerene po javnom bilježniku, važeće do isteka jamstvenog roka, ili uplatom novčanog pologa u korist računa naručitelja.“

Nadalje, uvidom u projektni zadatak utvrđeno je da je naručitelj u dijelu „2.3.4 Faza 4: Isporuka prometnog modela i izgradnja kapaciteta“, uz ranije navedene jamstvo, propisao i obvezu dostave komercijalnog jamstva iz članka 423. stavka 1. Zakona o obveznim odnosima, navodeći pri tome: „Nakon preuzimanja prometnog modela proizvođač mora jamčiti 24 mjeseca jamstvenog roka za otklanjanje nedostataka“.

S obzirom da je naručitelj u pogledu ovdje spornih odredbi, a koje se tiču jamstava, postupio sukladno mjerodavnim zakonskim odredbama nisu utvrđene nepravilnosti u postupanju naručitelja. Za istaknuti je i da propisani rok za održavanje od 3 godine nije vezan za komercijalno jamstvo od 24 mjeseca, nego se odnosi na obvezu održavanje licence softverskog alata i prometnog modela, sve sukladno uvjetima citiranim u prethodnom žalbenom navodu. Dakle, sama činjenica što je naručitelj projektnim zadatkom zahtijevao da se održavanje obavlja 3 godine, dok je za jamstvo proizvođača propisano trajanje 24 mjeseca, ne znači da je dokumentacija o nabavi nejasna, nerazumljiva, dvojbene te izrađena na način da onemogućuje podnošenje usporedivih ponuda, a kako to žalitelj zaključuje.

Slijedom svega navedenog ovo tijelo nije utvrdilo nepravilnosti u spornom dijelu dokumentacije o nabavi te je žalbeni navod ocijenjen 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 tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

Sukladno navedenom, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana, kako je i odlučeno u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 4.500,00 eura. Sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016 u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. S obzirom na to da žalitelj nije uspio sa žalbom nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, te 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.

V.D. PREDsjednica

Maja Kuhar

