



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

KLASA: UP/II-034-02/19-01/936

URBROJ: 354-01/19-6

Zagreb, 21. studenog 2019.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Rožike Gužvanj i Zvonimira Jukića, članova, u žalbenom predmetu žalitelja Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, OIB: 84931084664, u odnosu na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S 0F2-0037903, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Osječko-baranjske županije, naručitelja Osječko-baranjska županija, Osijek, OIB: 10383308860, 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. Žalba žalitelja Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, odbija se kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, za naknadom troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Osječko-baranjska županija, Osijek, objavio je 27. rujna 2019. 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: 2019/S 0F2-0037903, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola Osječko-baranjske županije.

Na dokumentaciju o nabavi žalbu je 7. listopada 2019. godine ovom državnim tijelu putem sustava e-Žalba izjavio žalitelj Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad. Žalitelj u žalbi u bitnom osporava zakonitost dijela dokumentacije za nadmetanje, predlaže poništiti nezakonite odredbe iste te traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.

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 te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, u žalbi navodi da naručitelj nije predmet nabave podijelio na grupe unatoč prijedlozima zainteresiranih gospodarskih subjekata u prethodnom savjetovanju, a obrazloženje naručitelja za takvo postupanje nije objektivno te nije u skladu s prilikama na mjerodavnom tržištu i u konkretnom slučaju služi sprječavanju pristupa tržištu posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u odnose na mikro, male i srednje gospodarske subjekte koji se bave djelatnošću prijevoza putnika u cestovnom prometu. Navodi da naručitelj ističe kako se radi o prijevozu učenika 45 osnovnih škola koje su disperzirane i sa nejednakim brojem učenika, što je još bolji razlog za podjelu predmeta nabave prema kriteriju mjesta iz čl. 204. st. 1. ZJN 2016, jer bi ponudu mogli dati domicilni mali prijevoznici, što bi kvalitetu usluge povećalo na veću razinu, osobito sigurnosti radi jer bi se radilo o voznom osoblju koje poznaje učenike koji se prevoze, istovremeno bi u cijelosti otvorilo tržište. Žalitelj tvrdi da nije točno da su u toku prethodnog savjetovanja, osobito na sastanku u Hrvatskoj gospodarskoj komori (dalje: HGK) Osijek, jedni prijevoznici zagovarali podjelu na 45, a drugi na 5 do 8 grupa, nego je prvi i osnovni zahtjev prijevoznika da se predmet nabave podijeli na 45 grupa, što naručitelj smatra nemogućim zbog administrativnih problema, a tek drugi zahtjev, da se ipak naručitelj ne opterećuje toliko upravljanjem izvršavanja ugovora, da se predmet nabave podijeli na 5 do 8 grupa, što da dokazuje i prijedlog žalitelja poslan i naručitelju i HGK-u odmah nakon toga sastanka, u prilogu, zaključak o neisplativosti ili cijeni ponude pojedinih linija naručitelj uopće ne može imati jer do sada nije dijelio predmet nabave na grupe pa mu je takvo stanje nepoznato, a nije izvršio ni prethodno istraživanje tržišta da bi raspolagao takvim podatkom, isto kao i zaključak da za neke linije ne bi dobio niti jednu ponudu. Žalitelj navodi da i sam naručitelj tvrdi da su mali prijevoznici činili većinu prisutnih na sastanku u HGK Osijek, što dovoljno govori o činjenici zainteresiranosti mikro, malih i srednjih prijevoznika za izvršavanje predmetne usluge u slučaju podjele na grupe. Naručitelj ničim ne dokazuje da bi mu sklapanje ugovora o javnoj nabavi za više grupa bilo administrativno otežano i uzrokovalo mu veće troškove te da je iz prijašnjih iskustava siguran da bi došlo do poteškoća kada bi podijelio predmet nabave. Ujedno, smatra da administrativni problemi naručitelja oko provedbe postupka javne nabave i upravljanja izvršavanjem ugovora o javnoj nabavi ne smiju biti prepreka ostvarivanju načela javne nabave i u konkretnom slučaju pristupu tržištu posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola mikro, malim i srednjim poduzetnicima, a naručitelj zadnjih najmanje 10 godina nije dijelio taj predmet nabave na grupe pa niti nema relevantne spoznaje o izvršavanju predmeta nabave kroz grupe. Nadalje, žalitelj ističe kako naručitelj tvrdi da postoji više gospodarskih subjekata koji mogu samostalno izvršiti cjelokupan predmet nabave, međutim, on to ne može znati jer nije proveo prethodno istraživanje tržišta, a i to nije točno uzimajući u obzir gospodarskim prilike prijevoza putnika u cestovnom prometu u Republici Hrvatskoj. Da navedeno nije točno govori činjenica da su u postupcima javne nabave, upravo zbog ovakve nepodjele na grupe, u zadnjih više od 10 godina kod naručitelja sudjelovala samo dva gospodarska subjekta, koji su nedavno tržišnom akvizicijom postali dio iste grupacije (Panturist d.d., Osijek, Autoprometno poduzeće d.d., Požega - Arriva Hrvatska d.o.o.) te da mali i srednji poduzetnici, osobito sa područja Slavonije nisu bili niti podugovaratelj niti članovi zajednice gospodarskih subjekata u tim postupcima, a izravno

upućivanje malih i srednjih gospodarskih subjekata da se udruže u zajednicu, osobito da budu podugovaratelji velikim poduzetnicima smatramo da nije u skladu sa propisima i načelima javne nabave. Žalitelj navodi da je iskustvo naručitelja da predmet nabave može nuditi samo nekoliko gospodarskih subjekata djelomice točno, jer su to do sada bila samo dva gospodarska subjekta iz navedene grupacije (Panturist d.d. i Autoprometno poduzeće d.d., uz sudjelovanje Autotrans d.d., Cres kao podugovaratelja), međutim to je zbog toga što naručitelj nikada do sad nije predmet nabave podijelio na grupe, a istraživanje tržišta putem javno dostupnih informacija dovelo bi do relevantnih činjenica da su nedavno radnici navedena dva gospodarska subjekta štrajkali. Navedeno je naručitelju bilo prezentirano i pisanim putem u toku prethodnog savjetovanja, međutim naručitelj je to sa istim obrazloženjem odbio.

Naručitelj u odgovoru na žalbu ističe da sukladno čl. 204. st. 1. i 2. ZJN 2016 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. Iz navedenog proizlazi da naručitelj može podijeliti predmet nabave na grupe, ali to nije obvezan. Ako javni naručitelj u postupku javne nabave velike vrijednosti nije podijelio predmet nabave na grupe, obvezan je u DON te u izvješću o javnoj nabavi naznačiti glavne razloge za takvu odluku. S obzirom na to da je u t. 13. DON naručitelj naveo da nije dozvoljeno nuđenje po grupama i obrazložio razloge, ispunjen je zahtjev iz članka 204. stavka 2. ZJN 2016. Nadalje, ističe da je obveza osiguravanja prijevoza učenika osnovnih škola (predmet nabave) propisana člankom 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi („Narodne novine“ broj: 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18). Sukladno čl. 9. tog Zakona utvrđena je mreža školskih ustanova. Temeljem navedenog, naručitelj ovaj predmet nabave, na temelju objektivnih kriterija za podjelu predmeta nabave na grupe iz čl. 204. st. 2. ZJN 2016. (primjerice: vrsta, svojstva, namjena, mjesto ili vrijeme ispunjenja), nije podijelio na grupe jer isti za naručitelja predstavlja jednu oblikovnu i funkcionalnu cjelinu. Naime, teritorijalni raspored škola vrlo disperziran, kao i neujednačenost broja učenika pojedine škole. Naručitelj je nakon provedenog prethodnog savjetovanja sa zainteresiranim gospodarskim subjektima, u suradnji sa Hrvatskom gospodarskom komorom, Županijskom komorom Osijek, Odsjekom za promet i veze, 18.9.2019. godine održao sastanak sa prijevoznicima u svrhu dodatne analize stanja na tržištu. Prijevoznici koji imaju od jedne do pet jedinica (autobusa) zagovarali su ideju da se po uzoru na neke druge županije u RH postupak javne nabave raspisuje na što više cjelina ako treba i na onoliko koliko ima škola u županiji. Oni prijevoznici koji imaju 15 ili 20 jedinica zagovarali su ideju da bi im bilo dovoljno da to bude od pet do osam cjelina. Naručitelj ističe da je, nakon analize informacija koje je prikupio na navedenom sastanku i analize stanja i potreba škola za prijevozom učenika i broja učenika na pojedinim linijama prijevoza, zaključio da je neprihvatljiva podjela na 45 linija prijevoza zbog neisplativosti pojedinih linija za koje je siguran da ne bi bilo ponuda ili bi one bile cjenovno puno veće. Nadalje, ukoliko bi naručitelj podijelio predmet nabave na nekoliko većih grupa po teritorijalnim područjima, kako su predlagali prijevoznici koji imaju veće kapacitete od 20 autobusa, ponude opet ne bi mogli podnijeti samostalno manji prijevoznici koji su na sastanku činili većinu prisutnih. S obzirom da podjela predmeta nabave na grupe naručitelju otežava administraciju i kontrolu ugovora, a postoji opravdani rizik od neugovaranja pojedinih linija prijevoza i povećanja cijene prijevoza s jedne strane, a s druge strane postoji više gospodarskih subjekata koji mogu izvršiti cjelokupan predmet nabave, a gospodarski subjekti koji nemaju sami kapacitete mogu se udružiti kao zajednica gospodarskih subjekata ili angažirati podugovaratelje kako bi zajednički zadovoljili uvjete iz DoN i podnijeli ponudu, procjena je da je naručitelju jedino prihvatljivo provesti postupak javne nabave bez podjele predmeta na grupe. Napominje da

nije povrijeđeno načelo tržišnog natjecanja jer postoji više gospodarskih subjekata koji mogu zadovoljiti uvjete postavljene DON-om, a pristup malom i srednjem poduzetništvu moguć je udruživanjem u svrhu podnošenja ponude. S druge strane, ističe, naručitelj na sebe preuzima rizik i odgovornost u provedbi postupka javne nabave kao zakonitog, učinkovitog i ekonomičnog.

Ocjenjujući žalbeni navod utvrđeno je da je točkom 12. kao opis predmeta nabave naveden prijevoz učenika osnovnih škola na području Osječko-baranjske županije, a u točki 13. propisano je da nije dozvoljeno nuđenje po grupama i da predmet nabave nije podijeljen na grupe, s obrazloženjem da isti za naručitelja predstavlja jednu oblikovnu i funkcionalnu cjelinu.

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

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

Članak 204. stavak 1. i 2. tog Zakona propisuje 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. 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.

Prema članku 206. stavku 1. ZJN 2016 tehničkim specifikacijama utvrđuju se tražene karakteristike radova, robe ili usluga koje se nabavljaju. Prema stavku 2. toga članka 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 399. stavkom 3. ZJN 2016 propisano je da u se u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji i propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma bez provedbe postupka javne nabave.

Člankom 403. ZJN 2016 propisana su pravila o teretu dokazivanja u žalbenom postupku. Tako je u stavku 1. toga članka propisano da je u žalbenom postupku svaka stranka dužna iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju. Stavkom 2. toga članka propisano je da je žalitelj obavezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi. Stavkom 3. toga članka propisano je da je naručitelj obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.

U žalbenom postupku nije sporno da se u konkretnom slučaju nabavlja kroz jedinstven postupak nabave usluga prijevoza učenika više osnovnih škola na području jedne županije. Među strankama je sporno je li naručitelj bio dužan pojedine cjeline predmeta nabave izdvojiti kao samostalne odnosno dozvoliti nuđenje predmeta nabave po grupama, a osnovni prijedor se tiče pitanja ograničava li se u konkretnom slučaju mikro, male i srednje gospodarske subjekte koji se bave djelatnošću prijevoza putnika u cestovnom prometu u pristupu tržištu posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola.

Iz citiranih odredbi ZJN 2016 evidentno je da naručitelj ima slobodu sastavljati dokumentaciju o nabavi i opisivati predmet nabave te da su sve navedene radnje uvjetovane njegovim legitimnim potrebama, uz obvezno poštivanje načela javne nabave iz članka 4. ZJN 2016. Naručitelju je također zakonom dana mogućnost podijele predmeta nabave na grupe temeljem objektivnih kriterija, međutim, naručitelj na isto nije obavezan. Naručiteljeva je obveza pak u postupku javne nabave velike vrijednosti navesti glavne razloge nedijeljenja predmeta nabave na grupe, a u konkretnom slučaju naručitelj se pozvao na oblikovnu i funkcionalnu cjelinu. Ovo tijelo ne nalazi osnove za zaključak da je opisanim postupanjem naručitelj otežao (ograničio) pristup tržištu gospodarskim subjektima posebice imajući u vidu da ponuditelji kroz institut zajedničke ponude imaju mogućnost sudjelovanja u postupku javne nabave. Naručitelj je, osim navoda o jednoj oblikovnoj i funkcionalnoj cjelini, ujedno i dovoljno objasnio svoju potrebu za jedinstvenim postupkom javne nabave s obzirom na to da je, a kako je navedeno i u točki 13. DON, nakon provedenog prethodnog savjetovanja sa zainteresiranim gospodarskim subjektima održao sastanak sa prijevoznicima u svrhu dodatne analize stanja na tržištu te zaključio da podjela predmeta nabave na grupe naručitelju otežava administraciju i kontrolu ugovora te da postoji i opravdani rizik od neugovaranja pojedinih linija prijevoza i povećanja cijene prijevoza, i da, s druge strane, postoji više gospodarskih subjekata koji mogu izvršiti cjelokupan predmet nabave, a gospodarski subjekti koji nemaju sami kapacitete mogu se udružiti kao zajednica gospodarskih subjekata ili biti jedni drugima podugovaratelji kako bi zajednički zadovoljili uvjete iz DoN i podnijeli ponudu. U istoj toj točki 13. DON naručitelj je još obrazložio i da predmet nabave zahtjeva stalnu koordinaciju između službenika naručitelja, ravnatelja škola i prijevoznika za 45 škola te da je za naručitelja jedino prihvatljivo rješenje da sklopi jedan govor za cjeloviti predmet nabave, jer bi sklapanje više ugovora za više grupa za naručitelja bilo administrativno otežano i uzrokovalo veće troškove, kao i da iz prijašnjih iskustava koje je naručitelj imao kada je podijelio predmet nabave na grupe, sigurno je da bi nastale poteškoće pri utvrđivanju odgovornosti pojedinog pružatelja usluge u izvršenju ugovora te bi postojala mogućnost prebacivanje odgovornosti između njih. Uzimajući u obzir sve navedeno, u konkretnom slučaju ovo tijelo smatra da je naručitelj zakonito odredio predmet nabave, a time i nedjeljivost istog na grupe, pri tome cijeneći sam značaj predmeta nabave kao i činjenicu da naručitelj kroz postupak javne nabave pokušava osigurati prijevoz učenicima osnovnih škola sukladno članku 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi i da je predmetna usluga od javnog interesa. Nadalje, naručitelj je ispunio zakonske obaveze iz čl. 204. ZJN 2016 te je u t. 13. DON obrazložio razloge zašto ne dijeli predmet nabave u grupe, a opis predmeta nabave i eventualna podjela na grupe su u ovlasti naručitelja, uz poštivanje čl. 4. ZJN 2016. Isto tako, žalitelj nije osporio zakonitost predmeta nabave u smislu citiranim odredbi ZJN 2016 niti je u postupku sukladno članku 403. stavku 3. ZJN 2016 dokazao osnovanost svojih tvrdnji o ograničavanju mikro, malih i srednjih gospodarskih subjekata koji se bave djelatnošću prijevoza putnika u cestovnom prometu u pristupu tržištu posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola kao posljedici činjenice da nije predmet nabave podijelio na grupe, kao niti da je time povrijeđeno načelo tržišnog natjecanja iz čl. 4. ZJN 2016. Zainteresirani gospodarski subjekti koji nemaju sami kapacitete mogu se udružiti u Zajednicu ponuditelja ili angažirati kao podugovaratelji drugim ponuditeljima, ukoliko samostalno ne zadovoljavaju uvjete iz DON. Slijedom navedenog, utvrđeno je da u konkretnom slučaju nije prekršena odredba članka 206. stavak 2. ZJN 2016 te je 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 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 Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna. Sukladno odredbi članka 431. stavak 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

Andelko Rukelj



Stranke žalbenog postupka:

1. Slavonija Bus d.o.o.,
Novi Grad, Novi Grad 26/A
2. Osječko-baranjska županija,
Osijek, Trg Ante Starčevića 2