



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

**KLASA: UP/II-034-02/20-01/1029**

**URBROJ: 354-01/21-7**

**Zagreb, 20. siječnja 2021.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Zvonimira Jukića i Darie Duždević, 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: 2020/S 0F2-0043807, predmet nabave: usluga prijevoza učenika osnovnih škola kojima je osnivač grad Koprivnica, naručitelja Grad Koprivnica, Koprivnica, OIB: 62112914641, 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. Poništava se dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, i to točka 6. dokumentacije o nabavi u dijelu koji se odnosi na mogućnost korištenja županijskog linijskog prijevoza te točka 7.5. dokumentacije o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0043807, predmet nabave: usluga prijevoza učenika osnovnih škola kojima je osnivač grad Koprivnica, naručitelja Grad Koprivnica, Koprivnica.
2. Nalaže se naručitelju Grad Koprivnica, Koprivnica, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, troškove žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Grad Koprivnica, Koprivnica, objavio je dana 10. prosinca 2020. 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: 2020/S 0F2-0043807, predmet nabave: usluga prijevoza učenika osnovnih škola kojima je osnivač grad Koprivnica. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda s relativnim ponderima: cijena ponude (80 %), starost vozila (15 %) i mogućnost korištenja županijskog linijskog prijevoza (5%).

Na dokumentaciju o nabavi žalbu je dana 21. prosinca 2020. godine izjavio i naručitelju istovremeno dostavio žalitelj Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad. Žalba je uređena podneskom zaprimljenim kod ovog državnog tijela dana 12. siječnja 2021. godine.

Žalitelj u žalbi u bitnom osporava zakonitost točke 6. dokumentacije o nabavi u dijelu koji se odnosi na mogućnost korištenja županijskog linijskog prijevoza. Također, traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava žalbene navode te predlaže odbiti žalbu žalitelja kao neosnovanu.

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 osnovana.

Žalitelj navodi da je točkom 6. dokumentacije o nabavi, kao treći kriterij odabira ekonomski najpovoljnije ponude naručitelj odredio kriterij mogućnosti korištenja županijskog linijskog prijevoza te odredio da taj kriterij vrednuje s 5%, te je kao dokaz zadovoljavanja navedenog kriterija zahtijevao posjedovanje dozvole za županijske autobusne linije na području Koprivničko - križevačke županije (koje prometuju područjem grada Koprivnice) popraćenu popisom autobusnih linija. Žalitelj navodi da je takvo propisivanje protivno članku 284. stavku 1. ZJN 2016, načelima javne nabave te propisima o prijevozu putnika u cestovnom prometu. Žalitelj navodi da navedeni kriterij za odabir nije povezan s predmetom nabave, što proizlazi iz točke 2. dokumentacije o nabavi kojom je kao predmet nabave određen CPV broj 60130000 – 8, odnosno usluge cestovnog putničkog prijevoza za posebne namjene. Žalitelj u tom smislu upućuje i na točku 4.2.3. dokumentacije o nabavi kojom naručitelj kao uvjet tehničke i stručne sposobnosti zahtijeva popis istih i sličnih usluga, a pod sličnim uslugama podrazumijeva usluge posebnog linijskog prijevoza, sukladno Zakonu o prijevozu u cestovnom prometu, dakle prijevoz samo određene skupine putnika – osoba s tjelesnim oštećenjem, putnika kojima je potrebna medicinska njega, radnika između mjesta prebivališta i mjesta rada, učenika osnovnih škola i slično. Žalitelj upućuje na relevantne odredbe Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 41/18 i 98/19) kojima je definiran poseban linijski prijevoz te javni linijski prijevoz. Žalitelj također upućuje i na članak 4. stavak 2. Pravilnika o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca (Narodne novine broj 100/08 i 20/09), kojim je određeno da se pod organiziranim prijevozom djece podrazumijeva prijevoz skupine djece, pri čemu se u autobusu voze isključivo djeca ili djeca u pratnji roditelja, nastavnika, trenera i slično. Žalitelj također ističe da dozvole za javni linijski prijevoz na području Koprivničko - križevačke županije ima samo jedan prijevoznik i s njim povezana društva, a da se od 2017. godine navedene dozvole niti ne mogu ishoditi zbog obustave postupka usklađivanja voznih redova od strane Ministarstva mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske te navodi da je iz toga vidljivo da se navedenom točkom dokumentacije o nabavi pogoduje prijevozniku koji ima dozvolu za javni županijski linijski prijevoz na tome području. Žalitelj dodatno ističe da je prijevoz učenika osnovnih škola putem javnog linijskog prijevoza suprotan Pravilniku o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca (Narodne novine broj 100/08 i 20/09), jer se u javnom linijskom prijevozu ne prevoze isključivo djeca kako je određeno tim Pravilnikom, nego je javni linijski prijevoz dostupan svim putnicima pod istim uvjetima.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da smatra da kriterij iz točke 6.3. dokumentacije o nabavi predstavlja dodatnu uslugu koju bi mogli koristiti učenici, samo

ukoliko to ponuditelj zaista i nudi, a da sama činjenica da ponuditelj eventualno ima dozvolu za obavljanje županijskog linijskog prijevoza ne znači da ponuditelj automatski dobiva dodatne bodove. Naručitelj navodi da ponuditelj dodatne bodove može ostvariti, samo ako ponudi takvu vrstu dodatne usluge, a pritom uzimajući u obzir troškove koji proizlaze iz takve dodatne usluge, koji bi pritom morali biti uključeni u cijenu ponude. Stoga naručitelj smatra da kriterij iz točke 6.3. dokumentacije o nabavi nije diskriminirajući prema eventualnim ponuditeljima koji ne bi imali dozvolu za obavljanje županijskog linijskog prijevoza i čije autobusne linije ne prometuju područjem Grada Koprivnice, jer takav ponuditelj ne bi imao trošak prijevoza učenika obuhvaćen dodatnom uslugom te stoga i dalje ima mogućnost predati ekonomski povoljniju ponudu, čak i bez ostvarivanja bodova na temelju kriterija iz točke 6.3. dokumentacije o nabavi. Naručitelj nadalje ističe da žalitelj pogrešno zaključuje da naručitelj nabavlja javni linijski prijevoz učenika do škole i iz škole, budući je naručitelj predmet nabave definirao kao posebni prijevoz, te je to osnovna usluga koju naručitelj traži. Međutim, naručitelj ističe da zbog činjenice da u današnje vrijeme mnogi učenici imaju izvannastavne aktivnosti u okviru škole, odvoz učenika u dva termina ne odgovara svim učenicima te stoga naručitelj kao dodanu vrijednost ponude vidi mogućnost da učenici ukoliko imaju potrebu ranije doći do škole ili ako se iz bilo kojeg razloga iz škole ne vrate u okviru posebnog prijevoza, mogu bez naplate iskoristiti linijski prijevoz, kako bi od kuće došli do školi najbliže stanice javnog linijskog prijevoza ili obrnuto. Obzirom da naručitelj ne može očekivati niti od jednog ponuditelja da svoja vozila stavi na raspolaganje isključivo učenicima u terminima koji bi bili izvan termina dovoza i odvoza učenika iz škole, kao dodanu vrijednost ponude stavio je mogućnost da učenici besplatno koriste javni linijski prijevoz izvan redovnih termina dovoza odnosno odvoza iz škole, čime bi se zadovoljile potrebe svih učenika, te smatra da isti kriterij nije protuzakonit obzirom da odredba članka 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine, broj 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 51/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19 i 64/20) izričito ne propisuje način na koji je osnivač dužan organizirati taj prijevoz. Sukladno tome naručitelj smatra da je zadovoljena i odredba članka 285. ZJN 2016. Naručitelj nadalje navodi da su obustave postupka usklađivanja vozničkih redova vrijedile do donošenja novog Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 116/19) te da je stoga bespredmetno raspravljati o obustavi izdavanja dozvola za javni županijski prijevoz. Naručitelj u dokaz svojoj tvrdnji dostavlja Tablicu županijskog linijskog prijevoza za područje Koprivničko-križevačke županije, iz koje je, kako navodi vidljivo da su dozvole izdavane i nakon 2017. godine, a da je prije provođenja ovog postupka javne nabave naručitelj provjerio postoje li na području Koprivničko-križevačke županije prijevoznici koji imaju dozvolu za obavljanje javnog linijskog prijevoza u županiji, te je utvrdio da više od jednog prijevoznika ima takvu dozvolu, te da od donošenja Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 116/19) nije postojala zapreka da se izda takva dozvola.

Točkom 6. dokumentacije o nabavi propisano je sljedeće: „Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP), a koja je prihvatljiva, prikladna i pravilna ponuda prema traženim uvjetima i zahtjevima u dokumentaciji o nabavi. Sukladno članku 284. stavku 2. ZJN 2016 daje se obrazloženje za primjenu relativnog značaja koji se pridaje svakom pojedinom kriteriju kako slijedi u nastavku... Naručitelj će između prihvatljivih ponuda sposobnih ponuditelja odabrati ekonomski najpovoljniju ponudu na temelju sljedećih kriterija: cijena, rok odaziva u slučaju kvara i jamstveni rok, a čiji je relativni značaj prikazan u tablici u nastavku. 1. Cijena ponude 80% (80 bodova) , 2. Starost vozila 15% (15 bodova), 3. Mogućnost korištenja županijskog linijskog prijevoza 5% (5 bodova). Maksimalni broj bodova 100% (100 bodova).“

Točkom 6.3. dokumentacije o nabavi kao podkriterij za odabir ponude određen je županijski linijski prijevoz, i to na sljedeći način: „Mogućnost korištenja linije javnog autobusnog linijskog prijevoza koja prometuje područjem Grada Koprivnice nosi 5 bodova. Izjava ponuditelja da ima dozvole za županijske autobusne linije na području Koprivničko-križevačke županije (koje prometuju područjem Grada Koprivnice), popraćenu popisom autobusnih linija. Ukoliko nudi mogućnost korištenja predmetnim linijama ponuditelj mora dokazati da raspolaže s najmanje jednom linijom za javni cestovni prijevoz na području Koprivničko-križevačke županije (koja prometuju područjem Grada Koprivnice), a kojom bi se učenici mogli neograničeno koristiti (Dozvola za obavljanje županijskog linijskog prijevoza). Ukoliko ponuditelj nudi mogućnost neograničenog korištenja javne linije dužan je izdati iskaznice za učenike koje omogućuju ulaz u vozilo javnog autobusnog prijevoza i vožnju linijom bez naplate prijevozne karte.“

Tokom 2.1. dokumentacije o nabavi propisano je sljedeće: „Predmet nabave je usluga prijevoza učenika osnovnih škola nad kojima osnivačka prava ima Grad Koprivnica, u svemu sukladno tehničkim karakteristikama i ostalim traženim uvjetima naznačenima u ovoj DON te Troškovniku koji se nalazi u prilogu DON i čini sastavni dio iste. CPV oznaka i naziv predmeta nabave: 60130000-8 Usluge cestovnog putničkog prijevoza za posebne namjene. Detaljan opis predmeta nabave utvrđen je u Troškovniku koji je prilog ove DON. (Prilog 1) Vremena iskazana u troškovniku podložna su promjeni zbog drugačijeg rasporeda sati pojedine škole, te će o eventualnim izmjenama vremena dovoza i odvoza učenika iz škole na vrijeme biti obaviješten odabrani ponuditelj.“

Odredbom članka 96. stavkom 1. ZJN 2016 određeno je da je javni naručitelj obavezan u dokumentaciji o nabavi, uz kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, odrediti: 1. predmet nabave opisujući svoje potrebe i tražene značajke robe, radova ili usluga; 2. kriterije za odabir ponude i 3. koji elementi iz opisa čine minimalne zahtjeve koje sve ponude trebaju zadovoljiti.

Odredbom članka 284. stavka 1. ZJN 2016 propisano je da se ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, u skladu s pododjeljkom 2. ovoga odjeljka, te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne ili društvene značajke, povezanih s predmetom nabave. Stavkom 2. istoga članka propisano je da kriteriji iz stavka 1. ovoga članka mogu obuhvaćati na primjer: 1. kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja, 2. organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora, ili 3. usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Odredbom članka 285. ZJN 2016 propisano je da kriteriji ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje. 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, uključujući čimbenike obuhvaćene u: 1. određenom postupku proizvodnje, izvedbe ili trgovine tim radovima, robom ili uslugama, ili 2. određenom postupku za drugu fazu njihova životnog vijeka, i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihova materijalnog sadržaja. Javni naručitelj mora odrediti kriterije za odabir ponude na način koji mu omogućava učinkovit pregled i ocjenu ponuda te provjeru informacija dostavljenih od ponuditelja, a u slučaju dvojbe mora učinkovito provjeriti točnost dostavljenih podataka i dokaza u ponudi.

Ocjenjujući ovaj žalbeni navod valja imati na umu da temeljem gore citiranih odredbi naručitelj, između ostaloga, sam određuje predmet nabave opisujući svoje potrebe i tražene značajke usluga, te kriterije koji ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje. Među strankama je nesporno, a i iz opisa predmeta nabave u točki 2.1. dokumentacije o nabavi proizlazi da je naručitelj u konkretnom postupku javne nabave kao predmet nabave opisao uslugu prijevoza učenika osnovnih škola nad kojima osnivačka prava ima Grad Koprivnica, kao uslugu cestovnog putničkog prijevoza za posebne namjene. Među strankama je međutim sporno je li kriterij propisan točkom 6.3. dokumentacije o nabavi, dakle mogućnost korištenja linije javnog autobusnog linijskog prijevoza koja prometuje područjem Grada Koprivnice, povezan s opisanim predmetom nabave. Analizirajući opisani predmet nabave te kriterij za odabir ponude propisan točkom 6.3. dokumentacije o nabavi utvrđeno je da je predmet konkretnog postupka nabave usluga prijevoza učenika osnovnih škola, dakle usluga cestovnog putničkog prijevoza za posebne namjene, odnosno usluga posebnog linijskog prijevoza s detaljnim opisom predmeta nabave utvrđenim u Troškovniku i propisanim vremenom dovoza i odvoza učenika iz škole, a da je naručitelj spornim kriterijem propisanim točkom 6.3. dokumentacije o nabavi kroz kriterij za odabir ponude faktički propisao nabavu dodatne usluge, odnosno uslugu korištenja linije javnog autobusnog linijskog prijevoza, a koja usluga je potpuno različita od osnovne usluge koja čini predmet nabave ovog postupka javne nabave. U tom smislu je utvrđeno da tako određen kriterij za odabir ponude nije povezan s predmetom nabave niti tako propisan kriterij doprinosi kvaliteti tražene usluge predmeta nabave te je stoga navedeni kriterij propisan protivno odredbama članaka 284. i 285. ZJN 2016. Slijedom svega navedenog ovaj žalbeni navod je ocijenjen osnovanim.

Podredno, u odnosu na dio žalbenog navoda kojim žalitelj upućuje na pogodovanje jednom prijevozniku koji ima dozvolu za javni županijski linijski prijevoz na tome području, valja istaknuti da u konkretnom slučaju razmatranje tog dijela žalbenog navoda nije od utjecaja na zakonitost spornog kriterija za odabir ponude, budući je njegova nezakonitost utvrđena već samom činjenicom da tako određeni kriterij nije povezan s predmetom nabave.

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 je utvrdilo postojanje osobito bitne povrede postupka javne nabave iz točke 4. tog stavka.

Točkom 7.5. dokumentacije o nabavi propisano je sljedeće: „Kriterij za odabir je ekonomski najniža cijena ponuda koja ispunjava sve uvjete i zahtjeve navedene u ovoj DON, sukladno članku 284. stavku 5. ZJN 2016.“

Odredbom članka 284. stavka 4. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude te u tom slučaju relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od 90 %, dok je stavkom 5. istoga članka propisano da iznimno od stavka 4. ovoga članka, u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje, postupku sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma, postupku dodjele ugovora za društvene i druge posebne usluge te u slučaju javne nabave za potrebe obrane i sigurnosti ili za potrebe diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu, relativni ponder cijene ili troška smije biti veći od 90 %.

Odredbom članka 286. stavkom 1. ZJN 2016 određeno je da javni naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti relativni ponder koji dodjeljuje svakom pojedinom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude, osim kada se on utvrđuje samo na temelju cijene. Također, stavkom 2. istog članka, istog zakona, propisano je da se ponderi mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom, a

ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom.

Naime, u konkretnom slučaju točkom 7.5. dokumentacije o nabavi propisan je kao kriterij za odabir ponude ekonomski najniža cijena ponuda sukladno članku 284. stavku 5. ZJN 2016, a koja odredba iznimno dopušta relativni ponder cijene ili troška veći od 90 %. Tako određen kriterij za odabir ponude, a koji je istovremeno u izravnoj suprotnosti s kriterijem za odabir ponude propisanim točkom 6. dokumentacije o nabavi, nema određene pondere sukladno članku 286. ZJN 2016 te u tom smislu predstavlja osobito bitnu povredu postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. točke 4. ZJN 2016.

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno članku 419. stavku 4. ZJN 2016.

Žalitelj je u žalbenom postupku postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Člankom 431. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti, dok je stavkom 3. propisano da je stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

S obzirom na to da je žalitelj uspio sa žalbom, sukladno citiranoj odredbi članka 431. stavka 3. ZJN 2016 pripada mu pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Slijedom navedenog, a sukladno ovlaštenju iz članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno je 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.



#### **Stranke žalbenog postupka:**

1. Grad Koprivnica, Koprivnica, Zrinski trg 1
2. Slavonija Bus d.o.o., Novi Grad, Novi Grad 26/A