



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/554
URBROJ: 354-01/21-10
Zagreb, 22. srpnja 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice, te Jasnice Lozo i Darie Duždević, članica, povodom žalbi žalitelja Fils d.o.o., Banjole, OIB: 15009470040, žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina, OIB: 85843181422 i žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad, OIB: 84931084664 u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008779 te ispravak objave broj: 2021/S F14-0021184, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija, naručitelja Zagrebačka županija, Zagreb, OIB: 07132269553, 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) i 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. Odbacuje se žalba žalitelja Fils d.o.o., Banjole kao nepravodobna.
2. Poništava se dio izmjene dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću kako je navedeno u obrazloženju ovog Rješenja, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008779 te ispravak objave broj: 2021/S F14-0021184, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija, naručitelja Zagrebačka županija, Zagreb.
3. Nalaže se naručitelju Zagrebačka županija, Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave ovog Rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Presečki grupa d.o.o., Krapina troškove žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.
4. Nalaže se naručitelju Zagrebačka županija, Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave ovog Rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi 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 Zagrebačka županija, Zagreb objavio je 5. ožujka 2021. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi (dalje u tekstu: osnovna dokumentacija o nabavi)

u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008779, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija. Predmet nabave je podijeljen na 29 grupa. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda pri čemu su kriteriji i njihov relativni značaj cijena 90 bodova te prosječna starost vozila ponuđenih za obavljanje usluge prijevoza učenika za pojedinu grupu predmeta nabave 10 bodova.

Na sadržaj dokumentacije o nabavi žalbe su 15. ožujka 2021. ovome tijelu izjavili i naručitelju primjerak žalbi u roku za žalbu dostavili žalitelji Slavonija bus d.o.o., Novi Grad i Presečki grupa d.o.o., Krapina. Žalitelji su žalbama osporavali zakonitost pojedinih odredbi dokumentacije o nabavi zahvaćenih nezakonitošću tražeći njihovo poništenje kao i naknadu troškova žalbenog postupka. Postupajući po navedenim žalbama ovo tijelo je 28. travnja 2021. donijelo Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/238, URBROJ: 354-01/21-8 (dalje u tekstu: Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/238) kojim je poništilo dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću i naložilo naručitelju da žaliteljima naknaditi troškove žalbenog postupka, svakome u visini od 5.000,00 kuna.

U nastavku postupka javne nabave, naručitelj je objavio 1. lipnja 2021. izmjene dokumentacije o nabavi te ispravak objave pod brojem: 2021/S F14-0021184.

Na sadržaj spomenute izmjene dokumentacije o nabavi žalbu je 11. lipnja 2021. ovome tijelu izjavio i naručitelju primjerak žalbe dostavio žalitelj Fils d.o.o., Banjole. Žalitelj žalbom osporava zakonitost pojedinih odredbi dokumentacije o nabavi, predlaže poništiti te odredbe dokumentacije o nabavi, uz naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

Isto tako, na sadržaj navedene izmjene dokumentacije o nabavi žalbu je 11. lipnja 2021. ovome tijelu izjavio i naručitelju primjerak žalbe u roku za žalbu dostavio žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina. Žalitelj u žalbi ukazuje na nezakonitost pojedinih odredbi izmjene dokumentacije o nabavi, predlaže usvojiti žalbu i poništiti dio izmjene dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, i to točke 11., 16., 19.2.A, 19.2 B te 34., uz naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

Također, na sadržaj spomenute izmjene dokumentacije o nabavi žalbu je 11. lipnja 2021. ovome tijelu izjavio i naručitelju primjerak žalbe u roku za žalbu dostavio žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad. Žalba je uređena podneskom zaprimljenim kod ovoga tijela 25. lipnja 2021. Žalitelj žalbom osporava zakonitost pojedinih odredbi izmjene dokumentacije o nabavi, predlaže poništiti te odredbe izmjene dokumentacije o nabavi, uz naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

U odgovorima na žalbe naručitelj u bitnome osporava žalbene navode te predlaže odbiti žalbe kao neosnovane.

Tijekom postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od objave u EOJN RH, dokumentacije o nabavi, izmjene dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

Žalba žalitelja Fils d.o.o., Banjole je nepravodobna.

Naime, žalitelj Fils d.o.o., Banjole žalbom osporava točku 25.2 izmjene dokumentacije o nabavi navodeći da sam naručitelj, iako navodi da se prosječna starost vozila izračunava na dvije decimale, koristi decimalne brojeve samo u dijelu „0,00“, dok u preostalom dijelu ponderiranja koristi cijele brojeve 10 i 15, bez dvije decimale, pa nije jasno hoće li ponuditelj s vozilima čija prosječna starost iznosi 10 godina dobiti 5 ili 10 bodova itd. Dakle, smatra da je dokumentacije o nabavi u tom dijelu protivna odredbi članka 200. stavka 1. ZJN 2016.

Prilikom provjere postupovne pretpostavke pravodobnosti žalbe ovo tijelo je usporedbom osnovne dokumentacije o nabavi i izmjena dokumentacije o nabavi od 1. lipnja 2021. utvrdilo da odredba točke 25.2 nije mijenjana.

Člankom 406. stavkom 1. točkom 1. ZJN 2016 propisano je da se u otvorenom postupku žalba, u odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, izjavljuje u roku od deset dana od dana objave poziva na nadmetanje (obavijesti o nadmetanju). Slijedom navedene zakonske odredbe, budući da je poziv na nadmetanje (obavijesti o nadmetanju) objavljen 5. ožujka 2021., posljednji dan za izjavljivanje žalbe u odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi istekao je 15. ožujka 2021. S obzirom na to da je žalba izjavljena ovome tijelu nakon proteka zakonom utvrđenog roka (11. lipnja 2021.), žalba je nepravodobna pa se ista odbacuje temeljem članka 425. stavka 1. točke 2. ZJN 2016.

Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog Rješenja.

Žalbe žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina i Slavonija bus d.o.o., Novi Grad su dopuštene, uredne, pravodobne i izjavljene od ovlaštene osobe.

Žalbe žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina i Slavonija bus d.o.o., Novi Grad su osnovane.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina u žalbi osporava zakonitost točke 11. izmjene dokumentacije o nabavi smatrajući da je naručitelj obavezan prijevoz učenika osnovnih škola organizirati isključivo kao poseban linijski prijevoz sukladno mjerodavnim odredbama posebnih propisa (Zakon 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, 98/19 i 64/20), Pravilnik o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca (Narodne novine, broj 100/08 i 20/09, dalje u tekstu: Pravilnik) i Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine broj 41/18, 98/19 i 30/21), i to članku 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (prema kojem je osnivač dužan *organizirati* prijevoz) te članku 2. Pravilnika (*organizirani prijevoz* djece je prijevoz skupine djece, pri čemu se u autobusu voze isključivo djeca ili djeca u pratnji roditelja). Dalje navodi definiciju posebnog linijskog prijevoza iz članka 4. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu prema kojoj učenici spadaju u jednu od skupina putnika za koje je takva vrsta prijevoza namijenjena, taj prijevoz se obavlja na temelju pisanog ugovora između prijevoznika i naručitelja prijevoza (kako stoji u točki 17. izmjene dokumentacije o nabavi), pri čemu naručitelj u cijelosti plaća prijevoz (kako stoji u točki 36. izmjene dokumentacije o nabavi, u kojem je također naveden popis putnika koji je također obilježje posebnog linijskog prijevoza), a naručitelj može biti isključivo pravna osoba ili fizička osoba – obrtnik odnosno sukladno članku 2. točki 9. Pravilnika, naručitelj posebnog linijskog prijevoza učenika od i do škole je jedinica regionalne samouprave - ovdje naručitelj. Prema tome, zaključuje žalitelj, odredbe ZJN 2016 ne uređuju organizaciju prijevoza učenika osnovnih škola, nego nabavu tog prijevoza organiziranog sukladno prethodno navedenim posebnim propisima. Također žalitelj smatra da je spornim odredbama točke 11. izmjene dokumentacije o nabavi naručitelj postupio i

protivno pravnom shvaćanju ovoga tijela zauzetom u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 gdje je ovo tijelo ukazalo da opis predmeta nabave ne odgovara definiciji javnog linijskog prijevoza putnika iz članka 4. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, a u konkretnom slučaju je naručitelj izmjenom dokumentacije o nabavi tek formalno i samo slovom opisao predmet nabave kao javni linijski prijevoz, dok je dalje/ponovno predmet nabave isključivo prijevoz učenika, cijena ponude navedena je u troškovniku, te i dalje nigdje u dokumentaciji o nabavi nije propisano da prijevoznik uz učenike smije prevoziti i druge putnike, što i dalje potvrđuje da je i izmijenjeni opis predmeta nabave nezakonit tj. ne odgovara definiciji javnog linijskog prijevoza. Osim toga, navodi žalitelj, niti u izmjenama nema nikakvih konkretnih podataka o linijama kojima bi se učenici mogli koristiti pa je i u tom dijelu izmjena dokumentacije o nabavi nezakonita i onemogućava predaju usporedivih ponuda.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina dalje osporava točku 16. izmjene dokumentacije o nabavi iz koje također proizlazi da naručitelj nabavlja uslugu prijevoza učenika osnovnih škola kao javni linijski prijevoz, što je nezakonito iz prethodno navedenih razloga. Analizirajući ostale odredbe dokumentacije o nabavi (točke 12., 13., 15., 17. i 36., troškovnike i specifikacije prema kojima se sukladno točki 12. obavlja prijevoz) koje se predmetnom izmjenom nisu mijenjale, a trebale su jer se odnose na posebni linijski prijevoz, dok je predmet nabave javno linijski prijevoz učenika, žalitelj navodi da je i dalje nejasno koju uslugu naručitelj zaista nabavlja pa je (izmjena) dokumentacije o nabavi protivna članku 200. stavku 1. ZJN 2016.

Isti žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina dalje navodi da je naručitelj izbjegao postupiti po Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 jer je odredbu iz točke 19.2 E, za koju je ovo tijelo utvrdilo da je nezakonita, ponovno propisao u izmijenjenoj dokumentaciji o nabavi kao točku 19.2 A tražeći isti dokaz uvjeta tehničke i stručne sposobnosti kao u poništenoj točki, čime ponovno ograničava odnosno onemogućava sudjelovanje gospodarskim subjektima koji bi taj prijevoz mogli izvršiti kao poseban linijski prijevoz, a o kojem se ovdje *de facto* i radi. Usporedbom točke 19.2 izmjene dokumentacije o nabavi i osnovne dokumentacije o nabavi, razvidno je da je naručitelj u izmijenjenoj dokumentaciji o nabavi izbrisao točke A do D, koje po Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 nisu bile sporne, s namjerom da na sebi svojstven komotan način iz dokumentacije o nabavi ukloni dijelove koji potvrđuju da se zapravo radi o usluzi posebnog linijskog prijevoza. Naručitelj i ovdje nije postupio sukladno pravnom shvaćanju zauzetom u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 u kojem je ocijenjeno da se navedeni uvjet/dokaz, izmjenom dokumentacije određen kao točka 19.2 A, ne može podvesti pod odredbu članka 268. stavka 1. ZJN 2016.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina dalje osporava zakonitost točke 19.2 B za koju navodi da je u pojmovnoj odnosno sadržajnoj vezi s točkama 11., 16. i 19.2 A izmijenjene dokumentacije o nabavi jer i iz te točke nesporno proizlazi da se radi o posebnom linijskom prijevozu, a što je opet utvrđeno u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238. Žalitelj navodi da naručitelj u izmjeni dokumentacije o nabavi odnosno u obrascu za izmjenu nije naveo izmjene po točkama kako su mijenjane, čime je doveo u zabludu ponuditelje koji se oslanjaju na obrazac ispravka dokumentacije o nabavi u kojem nisu razvidne izmjene koje ovdje osporava žalitelj.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina zaključno ukazuje na činjenicu da je u osnovnoj dokumentaciji o nabavi posjedovanje linija javnog prijevoza bilo definirano kao pogodnost kojom bi se učenici mogli neograničeno koristiti, a osobito učenici s posebnim potrebama, dok se prema izmijenjenoj dokumentaciji o nabavi učenici prevoze striktno javnim linijskim prijevozom, ali prema specifikacijama po kojima je to nemoguće. Naime, naručitelj u točki 11. izmjene dokumentacije o nabavi opisuje predmet nabave kao javno

linijski prijevoz učenika osnovnih škola, a u točki 13. precizira da je predmet nabave prijevoz učenika osnovnih škola prema priloženim specifikacijama. Žalitelju slijedom navedenog nije jasno da li se onda prijevoz obavlja prema linijama ili specifikacijama pa je dokumentacija o nabavi i iz tog razloga nejasna. Napominje da sukladno objavljenim specifikacijama prijevoza u kojima su navedene trase linija (s polaznom stanicom, usputnim stanicama, završnom stanicom te vremenima polaska i odlaska), iste ne odgovaraju trenutno postojećim linijama, što također ide u prilog pogodovanju i vrlo je zbunjujuće za ostale zainteresirane potencijalne ponuditelje. Dakle, naručitelj specificira i traži uslugu koju nije moguće ostvariti traženim uvjetima sposobnosti u točki 19.2. A. Navodi primjer škola Pušća i Dubravica gdje trasa linije Puščanska Dubrava i Bregovljana, zatim, Marija Magdalena i Hrebine te Puščanski i Kupljenski Hruševac, Stanišakov Jarek i Jugovo selo nemaju nikakve linije javno linijskog prijevoza, dok kod trase linije PŠ Dubravica dozvola za liniju postoji, ali se linija ne održava, a upitno je da li odgovara vrijeme polaska i dolaska te na cijeloj toj trasi nema nikakve linije javnog linijskog prijevoza. Prilaže izvod iz upisnika županijskih linija Zagrebačke županije iz kojeg je vidljivo, navodi žalitelj, da županijske linije na području škola I.B. Mažuranić, Prigorje Brdovečko, I. P. Šenkovec te Pušća posjeduje samo jedan prijevoznik (Meštrović prijevoz d.o.o.). Žalitelj navodi da naručitelj ide do te mjere da kao uvjet sposobnosti ne traži niti najosnovnije kriterije potrebne za prijevoz učenika osnovnih škola zanemarujući pritom sigurnost i dobrobit učenika od 7 godina, ostavljajući ih same da se snalaze u javnom linijskom prijevozu, a spomenuti posebni propisi su doneseni upravo radi sigurnosti učenika. Postavlja pitanje na koji način naručitelj misli osigurati sjedalo za svakog učenika sa sigurnosnim pojasom u javnom linijskom prijevozu kada je on dostupan svima.

Žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad navodi kako je naručitelj izmjenom dokumentacije o nabavi ponovo ograničio tržišno natjecanje i nejednako tretirao gospodarske subjekte koji pružaju poseban linijski prijevoz, samo je ovaj put osim dozvola za županijski javni linijski prijevoz kao uvjet tehničke i stručne sposobnosti propisao i dozvole za međuzupanijski javni linijski prijevoz, iako je ovo tijelo u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 ocijenilo da dozvole za javni linijski prijevoz putnika u cestovnom prometu nisu jedan od dokaza tehničke i stručne sposobnosti iz članka 268. stavka 1. ZJN 2016. Na opisani način ponovo nitko od prijevoznika koji nemaju dozvole za javni linijski prijevoz ne može podnijeti usporedivu ponudu te opis predmeta nabave ponovo pogoduje gospodarskim subjektima koji imaju takve dozvole. Uz pogodovanje, naručitelj odredbom točke 11. izmijenjene dokumentacije o nabavi postupa i suprotno propisima o prijevozu putnika u cestovnom prometu kojima je određeno da se učenici do i od škole prevoze posebnim linijskim prijevozom koji se, temeljem članka 4. stavka 1. točke 36. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, obavlja temeljem pisanog ugovora između prijevoznika i naručitelja prijevoza, pri čemu naručitelj u cijelosti plaća prijevoz. Nadalje žalitelj, a u odnosu na točku 16. izmijenjene dokumentacije o nabavi, navodi da je odredba neprecizna i nejasna jer ne postoji pojam „registrirane autobusne linije“. Isto tako, iz odredbe točke 19.A izmijenjene dokumentacije o nabavi jasno je da samo ponuditelji koji imaju dozvole za javni linijski prijevoz mogu ispuniti uvjet tehničke i stručne sposobnosti, dok svi ostali ne mogu ispuniti taj uvjet pa se ponovno radi o ograničavanju tržišnog natjecanja kod prijevoza učenika osnovnih škola.

Očitujući se na žalbene navode naručitelj u odgovorima na žalbe u bitnome navodi da je sukladno Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 izmijenio opis predmeta nabave te je iz traženih uvjeta tehničke i stručne sposobnosti izbacio postavljene uvjete koji

dokumentaciju o nabavi nisu činili jasnom i nedvojbenom. Navodi kako naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu cjelinu, a predmet nabave je odredio tako da na najbolji način zadovolji potrebe naručitelja. Primjenu navedenog mjerodavnog pravnog okvira potvrdio je, navodi naručitelj, Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi broj Usž-2355/16 od 21. prosinca 2016. Naručiteljeva namjera je, navodi zaključno, javno linijskim prijevozom osigurati učenicima dolazak i odlazak u i iz škole te osigurati korištenje prijevoza i za izvanškolske aktivnosti učenika, kao i sve druge potrebe.

Uvidom u izmjene dokumentacije o nabavi (dokument „Izmjena Dokumentacija o nabavi - prijevoz učenika - 1_6_2021.doc.pdf“ objavljen 1. lipnja 2021.) utvrđeno je da je naručitelj izmjene označavao crvenom bojom.

Nadalje, uvidom u točku 11. izmjena dokumentacije o nabavi naslova Opis predmeta nabave utvrđeno je da je naručitelj propisao da je predmet nabave javno-linijski prijevoz učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija. Kao CPV oznaka navedeno je: 60100000-9 - Usluge cestovnog prijevoza. Točkom 11. osnovne dokumentacije o nabavi bilo je propisano da je predmet nabave usluga prijevoza učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija. CPV oznaka nije se mijenjala.

U točki 12. izmjena dokumentacije o nabavi (Opis i oznaka grupe) propisano je kako je u ovom postupku javne nabave dozvoljeno nuđenje po grupama. Predmet nabave podijeljen je na 29 grupa na način da svaka škola čini posebnu grupu (Tablica 1.). Svi podaci o grupama (pripadajuće škole, relacije odnosno linije, udaljenosti izražene u kilometrima, broj učenika, te vrijeme dolaska u školu i povratka) kao i posebne napomene vezane uz odgovarajuću grupu navedeni su u troškovnicima i specifikacijama, koji čine sastavni dio dokumentacije o nabavi. Usporedbom s osnovnom dokumentacijom o nabavi utvrđeno je kako se predmetna točka nije mijenjala.

Nije se mijenjala ni točka 13. Tehnička specifikacija predmeta nabave, u kojoj je ostalo propisano da su predmet nabave usluge prijevoza učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija i određen je troškovnicima i specifikacijama koji čine sastavni dio dokumentacije o nabavi.

Točka 15. Troškovnik, u kojoj je propisano da je troškovnik sastavni dio dokumentacije o nabavi i da je ponuditelj obavezan ispuniti troškovnik prema troškovnicima i specifikacijama, nije se mijenjala.

Nadalje, utvrđeno je da se točka 16. (Mjesto pružanja usluga) mijenjala. U osnovnoj dokumentaciji o nabavi bilo je propisano da se usluga pruža na području Zagrebačke županije po mjestima odnosno relacijama kako je navedeno u troškovniku i specifikaciji za svaku grupu. Prijevoz učenika se obavlja od naselja iskazanih u tablicama do područne ili matične škole i natrag. Sukladno Odluci o donošenju Mreže osnovnih i srednjih škola, učeničkih domova i programa obrazovanja (Narodne novine, broj 70/11, 62/17 i 86/18) i registriranim županijskim autobusnim linijama. Izmjenama dokumentacije o nabavi predmetnom točkom sada je propisano da su mjesto pružanja usluga relacije osnovnih škola (matične škole i područne škole) nad kojima osnivačka prava ima Zagrebačka županija, prema važećoj mreži osnovnih škola i registriranim autobusnim linijama.

U točki 19.1.2., koja se odnosi na sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, i dalje je ostalo propisano je da gospodarski subjekt mora dokazati sposobnost da posjeduje ovlaštenje za obavljanje djelatnosti prijevoza putnika. Naručitelj je obrazložio postavljeni uvjet pozivajući se na članak 14. stavak 1. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu prema kojem pravna ili fizička osoba- obrtnik smije obavljati djelatnost javnog cestovnog prijevoza putnika ili tereta u unutarnjem cestovnom prometu

ako je upisan u sudski, odnosno obrtni registar i ako posjeduje licenciju za unutarnji prijevoz koju izdaje nadležno upravno tijelo. Prema članku 28. stavku 1. istog Zakona, pravna ili fizička osoba smije obavljati djelatnost međunarodnog javnog cestovnog prijevoza putnika ili tereta ako je upisana u sudski, odnosno obrtni registar i posjeduje licenciju Zajednice, izdanu sukladno odredbama Uredbe (EZ-a) br. 1071/2009, Uredbe (EZ-a) br. 13 1072/2009 i Uredbe (EZ-a) broj 1073/2009. Prema stavku 3. istog članka, prijevoznik koji ima licenciju Zajednice za određenu vrstu prijevoza ne treba imati licenciju za tu vrstu unutarnjeg prijevoza. S obzirom na članak 1. Uredbe 1073/2009 (EZ-a) koja između ostalog određuje da se ista primjenjuje na prijevoz putnika više od devet osoba, odnosno da se licencija zajednice izdaje za vozila kojima se obavlja prijevoz više od devet osoba, prijevoznik koji obavlja djelatnost prijevoza putnika u unutarnjem cestovnom prometu vozilom kojim se prevozi devet i manje osoba dužan je, prema pozitivnim propisima Republike Hrvatske, imati licenciju za unutarnji prijevoz. Gospodarski subjekt dužan je u ponudi u svrhu dokazivanja ispunjavanja uvjeta sposobnosti dostaviti: - ispunjen Standardni obrazac ESPD – dio IV. Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta A: Sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti - za sve gospodarske subjekte u ponudi. Ako se ne može obaviti provjera ili ishoditi potvrda naručitelj može zahtijevati od gospodarskog subjekta da u primjerenom roku, ne kraćem od pet dana, dostavi sve ili dio popratnih dokumenta ili dokaza. Naručitelj će prije donošenja odluke u postupku javne nabave od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu zatražiti da u primjerenom roku, ne kraćem od pet dana, dostavi ažurirani popratni dokument i to važeću licenciju (odobrenje za obavljanje djelatnosti prijevoza putnika) za djelatnosti javnog cestovnog prijevoza izdane temeljem članka 14., 28. i 118. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

U točki 19.2. (Tehnička i stručna sposobnost) naručitelj je izvršio izmjene na način da je brisao dokaze tražene pod A) do D), dok je dokaz koji je bio tražen pod E) postao A), a nekadašnji dokaz F) postao je B). Također je nadopunio dokaz tražen pod A) na način da je iza „županijske“ dodao „i/ili međuzupanijske“ te je dio „s najmanje jednom linijom“ zamijenio s „linijama“. Predmetna točka 19.2. u spornom dijelu tako sada glasi: „Naručitelj je obavezan prije donošenja odluke u postupku javne nabave od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu zatražiti da u primjerenom roku, ne kraćem od pet dana, radi dokazivanja tehničke i stručne sposobnosti dostavi ažurirane popratne dokumente i to: A) izjavu ponuditelja da ima dozvole za županijske i/ili međuzupanijske autobusne linije na području Zagrebačke županije (na području grupe za koju se nadmeće, popraćenu popisom autobusnih linija). Ponuditelj će dokazati tehničku sposobnost ukoliko raspolaže s linijama za javni cestovni prijevoz na području Zagrebačke županije (koja prometuje područjem grupe za koju se nadmeće), a kojom bi se učenici mogli neograničeno koristiti. Ova pogodnost posebno je važna za učenike s posebnim potrebama; B) izjavu ponuditelja da će svakom učeniku izdati pokaz za liniju na kojoj se učenik prevozi.

Točka 34. sadrži odredbe o datumu, vremenu i mjestu dostave ponuda i javnog otvaranja ponuda.

Točka 36. Rok, način i uvjeti plaćanja, gdje je naručitelj propisao da će se broj učenika u prijevozu utvrđivati popisom učenika u prijevozu kojeg će naručitelj ostaviti prijevozniku, a ukoliko tijekom školske godine dođe do promjene broja učenika u prijevozu, naručitelj će prijevozniku dostaviti izmjenu/dopunu popisa učenika, nije mijenjana.

Pregledom tehničkih specifikacija po grupama, utvrđeno je da nisu mijenjane i da i dalje sadrže podatke o broju učenika u prijevozu, trasama linije (polazna stanica, usputne stanice, završna stanica; duljina linije u km u jednom smjeru) te o jutarnjoj i popodnevnoj

smjeni (vremenu polaska i broju učenika u polasku te vremenu odlaska i broj učenika u odlasku).

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina je u žalbenom postupku dostavio upisnik dozvola za javni županijski linijski prijevoz na području Zagrebačke županije koji sadrži podatke o nazivima i sjedištima prijevoznika, linijama (vrijeme u polasku i vrijeme u povratku), vrsta linije, km linije, serijski broj dozvole te rok važenja dozvole, iz kojeg je razvidno da na području grupa 10. (Šenkovec) i 23. (Pušća) dozvole ima samo Meštrović prijevoz d.o.o. dok Prigorje Brdovečko (grupa 11.) nije izrijekom navedeno.

Prije iznošenja ocjene žalbenih navoda, a u svrhu utvrđivanja svih relevantnih činjenica, potrebno je ukazati na Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 te na zauzeto pravno shvaćanje ovoga tijela. Naime, ovo tijelo je ocijenilo da gledajući kroz prizmu ZJN 2016, nije protivno odredbama ZJN 2016 organizirati prijevoz učenika bilo kao javni ili kao posebni linijski prijevoz, međutim, da su u pravu žalitelji kada tvrde da je dokumentacija o nabavi protivna članku 200. stavcima 1. i 2. ZJN 2016 jer je nejasno koju uslugu naručitelj zaista nabavlja. Naime, iz odredbi osnovne dokumentacije o nabavi proizlazi je da je predmet nabave isključivo prijevoz učenika, te nigdje iz iste nije proizlazi da prijevoznik smije uz učenike istodobno prevoziti i druge putnike pa je slijedom toga ocijenjeno da opis predmeta nabave ne odgovara definiciji javnog linijskog prijevoza putnika. Osim navedenog, ocijenjeno je da predmet nabave ne sadrži nikakve podatke o jednoj županijskoj liniji za javni cestovni prijevoz na području Zagrebačke županije (koja prometuje područjem grupe za koju se nadmeće), a kojom bi se učenici mogli neograničeno koristiti pa u tom dijelu dokumentacija o nabavi nije izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Nadalje, budući da je protivno odredbama ZJN 2016 ograničiti tržišno natjecanje i nejednako tretirati gospodarske subjekte, ocijenjeno je da naručitelj u konkretnom slučaju ne može ograničiti odnosno onemogućiti sudjelovanje u postupku javne nabave onim gospodarskim subjektima koji pružaju posebni linijski prijevoz te bi predmet nabave (prijevoz učenika prema troškovniku i specifikacijama) mogli izvršiti kao poseban linijski prijevoz, a što je naručitelj učinio jer je određene dokaze sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti (točka 19.1.2 prvotne dokumentacije o nabavi) i tehničke i stručne sposobnosti (točka 19.2. E prvotne dokumentacije o nabavi) propisao na način da uvjet mogu ispuniti samo oni gospodarski subjekti koji imaju dozvole za javni linijski prijevoz putnika iako iz samog opisa predmeta nabave ne proizlazi da se radi o javnom linijskom prijevozu. U tom smislu, ovo tijelo je ocijenilo kako nema zapreke da se ovako postavljen uvjet sposobnosti dokazuje i međužupanijskim linijama budući i takve linije prolaze kroz područje prijevoza škole i koriste se ista stajališta. Također, budući da se tehnička i stručna sposobnost može dokazivati samo jednim ili više dokaza koji su taksativno predviđeni člankom 268. stavkom 1. ZJN 2016, dakle, kao *numerus clausus*, ovo tijelo je ocijenilo osnovanim i žalbeni navod da se dokaz tražen pod točkom 19.2.E) dokumentacije o nabavi ne može podvesti pod tu zakonsku odredbu. Nadalje, u konkretnom slučaju iz odredbi točaka 19.1.2 i 19.2. E) osnovne dokumentacije o nabavi proizlazi je da naručitelj nabavlja uslugu prijevoza učenika osnovnih škola kao uslugu javnog cestovnog prijevoza, a navedeno je proizlazi i iz naručiteljevih odgovora na žalbe. S druge strane, analizirajući i ostale odredbe dokumentacije o nabavi (točke 16., 17., 19.2 A), 36. osnovne dokumentacije o nabavi, tehničke specifikacije itd.) utvrđeno je da se odnose na posebni linijski prijevoz.

Zakon o prijevozu u cestovnom prometu u članku 4. daje definiciju pojmova pa tako u točki 19. u bitnome definira *javni linijski prijevoz putnika* u cestovnom prometu kao javni prijevoz putnika koji se obavlja vozilima kategorije M1 kapaciteta sedam + jedno ili osam + jedno putničko mjesto, ako je u takva vozila ugrađen tahograf, te kategorije M2 ili M3 na određenim linijama i po unaprijed utvrđenom voznom redu, cijeni i Općim uvjetima prijevoza i koji se smatra javnom gospodarskom uslugom kao javnim dobrom čije izvršavanje u javnom interesu osigurava Republika Hrvatska, a kako bi se zadovoljile javne potrebe za prijevozom. Točka 36. u bitnome definira *posebni linijski prijevoz* kao prijevoz određene skupine putnika, među koje spadaju i učenici (prijevoz od i do škole), a koji se obavlja vozilima kategorije M1 kapaciteta sedam + jedno ili osam + jedno putničko mjesto na temelju pisanog ugovora između prijevoznika i naručitelja prijevoza, pri čemu naručitelj u cijelosti plaća prijevoz, a naručitelj može biti isključivo pravna osoba ili fizička osoba – obrtnik. U članku 31. tog Zakona propisano je da se javni prijevoz putnika u unutarnjem cestovnom prometu obavlja kao javni linijski prijevoz, posebni linijski prijevoz, shuttle prijevoz, povremeni prijevoz, autotaksi prijevoz, mikroprijevoz ili kao posebni oblik prijevoza. Člankom 32. stavkom 4. tog Zakona propisano je da se javni linijski prijevoz putnika u unutarnjem cestovnom prometu može obavljati isključivo sukladno definiciji iz članka 4. stavka 1. točke 19. ovoga Zakona. U članku 34. alineja 1. istog Zakona propisano je da je prijevoznik koji obavlja javni linijski prijevoz putnika u unutarnjem cestovnom prometu u smislu tog Zakona dužan svoje prijevozne usluge pružati svim korisnicima prijevoza bez diskriminacije i pod jednakim uvjetima. Prema članku 44. stavku 3. tog Zakona, koji se odnosi na obavljanje posebnog linijskog prijevoza putnika, popis putnika obvezni je i sastavni dio ugovora iz stavka 2. tog članka i prijevoznik ga za vrijeme prijevoza mora imati u vozilu, dok prema stavku 5. tog članka, prijevozniku je zabranjen prijevoz putnika iz stavka 1. ovoga članka koji nisu upisani u popis putnika. Prema stavku 8. tog članka, u sklopu posebnog linijskog prijevoza putnika može se iznimno obavljati i prijevoz putnika koji nisu navedeni u popisu putnika iz stavka 3. tog članka u mjesta i iz mjesta u kojima ne postoji organizirani javni linijski prijevoz putnika.

Ovo tijelo je na temelju opisanog činjeničnog stanja utvrdilo određene nezakonitosti koje obrazlaže u nastavku.

Naime, kako je vidljivo iz odredbi Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, Zakon razlikuje javni linijski prijevoz od posebnog linijskog prijevoza. Tako je javni linijski prijevoz u bitnome prijevoz putnika (dakle, svih skupina putnika) koji se obavlja određenim kategorijama vozila određenog kapaciteta, na određenim linijama i po unaprijed utvrđenom voznom redu, cijeni i Općim uvjetima prijevoza i koji se smatra javnom gospodarskom uslugom kao javnim dobrom čije izvršavanje u javnom interesu osigurava Republika Hrvatska, a kako bi se zadovoljile javne potrebe za prijevozom. Budući da se, dakle, radi o javnoj usluzi u svrhu zadovoljenja javnih potreba za prijevozom, prijevoznik u javnom linijskom prijevozu obavezan je svoje prijevozne usluge pružati svim korisnicima prijevoza bez diskriminacije i pod jednakim uvjetima. S druge strane, posebni linijski prijevoz je u bitnome prijevoz samo određene skupine putnika, među koje spadaju i učenici, a koji se obavlja također vozilima određene kategorije i određenog kapaciteta, a na temelju pisanog ugovora između prijevoznika i naručitelja prijevoza, pri čemu naručitelj u cijelosti plaća prijevoz, a naručitelj može biti isključivo pravna osoba ili fizička osoba – obrtnik. Prema tome, iz odredbi posebnog propisa razvidno je kako se radi o dvije različite vrste javnog prijevoza putnika u unutarnjem cestovnom prometu i kako obje vrste prijevoza imaju različite karakteristike.

Iz spornih odredbi izmijenjene dokumentacije o nabavi razvidno je da je predmet ove nabave isključivo prijevoz učenika jer niti iz jedne odredbe ne proizlazi da prijevoznik smije uz učenike istodobno prevoziti i druge putnike. Imajući u vidu tu činjenicu kao i odredbe spomenutog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, jasno je kako naručitelj ne može nabavljati kroz javni linijski prijevoz isključivo prijevoz učenika jer bi to značilo da naručitelj kroz uslugu koja mora biti javna te dostupna svim korisnicima prijevoza bez diskriminacije i pod jednakim uvjetima nabavlja prijevoz samo određenoj skupini korisnika prijevoza (učenicima). Dakle, naručitelj je opis predmeta nabave ponovno odredio protivno definiciji javnog linijskog prijevoza putnika.

Budući da je iz spornih odredbi razvidno da dokumentacija o nabavi i nakon izmjena sadrži odredbe koje se s jedne strane odnose na javni (točke 11. i 19.2), a s druge strane na poseban linijski prijevoz (točke 12., 13., 16., 36., tehničke specifikacije i troškovnici), a da naručitelj slijedom prethodno iznesenih razloga ne može u dokumentaciju o nabavi istovremeno inkorporirati odredbe koje se odnose na oba linijska prijevoza, već se mora opredijeliti za jedan od prijevoza, vodeći računa o kogentnim odredbama mjerodavnih posebnih propisa koji propisuju posebna pravila za svaku od pojedinih vrsta prijevoza, u tom smislu je dokumentacija o nabavi protivna odredbi članka 200. stavka 1. ZJN 2016.

Također, vezano za sporan uvjet tehničke i stručne sposobnosti iz točke 19.2 izmjene dokumentacije o nabavi, ukoliko naručitelj i dalje bude propisao uvjete tehničke i stručne sposobnosti dužan je propisati te dokaze shodno prethodno iznesenoj ocjeni ovoga tijela da se naručitelj mora opredijeliti za jedan od prijevoza (javni ili posebni), a također vodeći računa da se tehnička i stručna sposobnost može dokazivati samo jednim ili više dokaza koji su taksativno predviđeni člankom 268. stavkom 1. ZJN 2016.

Slijedom svega navedenog, žalbeni navodi u tom dijelu ocijenjeni su osnovanima.

Nadalje, žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina navodi da naručitelj u obrascu za izmjenu dokumentacije o nabavi nije naveo izmjene po točkama, čime je doveo u zabludu ponuditelje koji se oslanjaju na obrazac ispravka dokumentacije o nabavi u kojem nisu razvidne izmjene koje ovdje osporava žalitelj.

U odnosu na taj žalbeni navod, ovo tijelo je ocijenilo da je isti neosnovan jer činjenica da naručitelj nije u standardnom obrascu Ispravka – obavijest o izmjenama ili dodatnim informacijama objavljenom u EOJN RH naveo izmjene po točkama sama po sebi ne utječe na zakonitost izmjena, osobito imajući u vidu činjenicu da je naručitelj izmjene dokumentacije o nabavi objavio u dokumentu „Izmjena Dokumentacija o nabavi - prijevoz učenika - 1_6_2021.doc.pdf“ objavljenom 1. lipnja 2021. gdje su izmjene označene crvenom bojom.

Žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad zaključno navodi da nije u pravu Državna komisija kada je žalbeni navod žalitelja u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 da se dozvole za javni linijski prijevoz ne mogu ishoditi još od 2017. ocijenila neosnovanim s obrazloženjem da je 7. prosinca 2019. stupio na snagu Pravilnik o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, budući isti Pravilnik ne predviđa izdavanje dozvola za županijski javni linijski prijevoz putnika, nego sklapanje ugovora o javnim uslugama takvoga prijevoza u odnosu na područja županija. Navedeni ugovori, ističe dalje žalitelj, još uvijek nisu sklopljeni te nije moguće usklađivanje voznih redova i izdavanje dozvola za međuzupanijski javni linijski prijevoz kod Hrvatske gospodarske komore jer se postupak uopće ne provodi budući da aplikacija za usklađivanje voznih redova nije u funkciji. Dakle, navodi žalitelj, još od 2017. godine nitko od zainteresiranih prijevoznika ne može ishoditi niti dozvole za županijski niti međuzupanijski javni linijski

prijevoz pa nitko od prijevoznika koji nisu prije toga imali dozvole ne mogu udovoljiti predmetnom zahtjevu naručitelja pa je i zbog toga jasno da se opisom predmeta nabave pogoduje samo prijevoznicima koji imaju takve dozvole izdane prije 2017.

U prilog svojim navodima žalitelj u žalbi predlaže da Državna komisija zatraži službeno očitovanje od Hrvatske gospodarske komore, dok kasnije u žalbenom postupku dostavlja e-mail Hrvatske gospodarske komore od 17. lipnja 2021. u kojem je, vezano za članak 2. stavak 1. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, u bitnome navedeno da još uvijek nije moguće usklađivanje međužupanijskih voznih redova putem aplikacije i podnošenje zahtjeva jer aplikacija još uvijek nije dovršena odnosno nije stavljena u funkciju.

Iz prethodno navedenog je razvidno da žalitelj predmetnim navodima osporava Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/238, međutim, žalitelj ne može odluku Državne komisije osporavati u žalbi izjavljenoj Državnoj komisiji. Protiv rješenja ovoga tijela nije dopuštena žalba, ali nezadovoljna stranka može ostvariti sudsku zaštitu pokretanjem upravnog spora pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (članak 434. ZJN 2016), kako je navedeno i u uputi o pravnom lijeku u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/238. Stoga, ovo tijelo nije razmatralo prethodne navode žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavaka 2. i 3. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda postupka javne nabave.

U skladu sa svime prethodno navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 2. izreke ovog Rješenja.

Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno odredbama članka 419. ZJN 2016.

Žalitelji Presečki grupa d.o.o., Krapina i Slavonija bus d.o.o., Novi Grad su postavili zahtjeve za naknadom troškova žalbenog postupka, svaki u iznosu od 5.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Sukladno članku 431. stavku 3. ZJN 2016, stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Budući da su žalbe žalitelja osnovane, osnovani su i zahtjevi žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka, slijedom čega imaju pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, svaki u iznosu od 5.000,00 kuna sukladno članku 430. stavku 2. ZJN 2016. Slijedom navedenog, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkama 3. i 4. izreke ovog Rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016, dužan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije najkasnije u roku od 30 dana od izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

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. Zagrebačka županija, Zagreb,
Ulica grada Vukovara 72
2. Fils d.o.o., Banjole, Kamik 28
3. Slavonija bus d.o.o., Novi Grad,
Novi Grad 26a
4. Presečki grupa d.o.o., Krapina,
Frana Galovića 15