



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

**KLASA: UP/II-034-02/21-01/238
URBROJ: 354-01/21-8
Zagreb, 28. travnja 2021.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice, te Darie Duždević i Zvonimira Jukića, članova, povodom žalbi žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad, OIB: 84931084664 i žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina, OIB: 85843181422, u odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008779, 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

RJEŠENJE

1. Poništava se dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću kako je navedeno u obrazloženju ovog Rješenja, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008779, predmet nabave: prijevoz učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija, naručitelja Zagrebačka županija, Zagreb.
2. 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 ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.
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 ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.

OBRASLOŽENJE

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 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 žalbu je 15. ožujka 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 1. travnja 2021. 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 dokumentacije o nabavi žalbu je 15. ožujka 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 dokumentacije o nabavi, predlaže usvojiti žalbu i poništiti dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, i to točku 19.2.E i F, točku 11. u dijelu koji se odnosi na CPV oznaku i točku 16. u dijelu koji glasi: "registriranim županijskim autobusnim linijama", 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 te ostalih dokaza.

Žalbe su dopuštene, uredne, pravodobne i izjavljene od ovlaštene osobe.

Žalbe su osnovane.

Žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad u žalbi navodi da točke 11., 16. i 19.2 E) dokumentacije o nabavi imaju diskriminirajući učinak i sprječavaju tržišno natjecanje u predmetnom postupku javne nabave. Naime, pojašnjava žalitelj, prema javno dostupnom upisniku dozvola za javni županijski linijski prijevoz na području Zagrebačke županije od 149 važećih, 106 dozvola za županijski javni linijski prijevoz putnika ima grupacija Čazmatrans Nova d.o.o., s povezanim društвima Čazmatrans promet d.o.o. i Čazmatrans putnička agencija d.o.o., zatim, 11 dozvola ima Meštrović prijevoz d.o.o., obrt Ivček, Autoturist Samobor d.o.o. i povezano društvo Autoturist turizam d.o.o. te Zagrebački električni tramvaj d.o.o. Prema tome, navodi žalitelj, jedino navedeni gospodarski subjekti mogu ispuniti uvjet tehničke i stručne sposobnosti pa je navedena odredba točke 19.2. E dokumentacije o nabavi diskriminirajuća prema ostalim gospodarskim subjektima koji se bave djelatnošću prijevoza putnika u cestovnom prometu, a nemaju dozvole za javni linijski prijevoz na području Zagrebačke županije. Žalitelj smatra da takvo propisivanje omogućava tržišni dogovor navedenih prijevoznika jer samo oni ispunjavaju uvjet koji je tražen dokumentacijom o nabavi, a zbog toga nikome drugome nije moguće dati usporedivu ponudu, što je suprotno članku 200. ZJN 2016. To osobito zbog toga što se, navodi žalitelj, iz navedenog upisnika može zaključiti da Čazmatrans Nova d.o.o. i povezana društva, zbog učešća u zajedničkom obavljanju prijevoznika čak i s prijevoznicima koji imaju samostalne dozvole, i zbog učešća u zajedničkom obavljanju prijevoza sa prijevoznicima koji nemaju nikakve dozvole, u konkretnom slučaju apsolutno upravlja tržištem javnog linijskog prijevoza na području Zagrebačke županije. Navedeno

je suprotno članku 205. stavku 2. ZJN 2016 u odnosu na točku 16. dokumentacije o nabavi, kao i članku 268. ZJN 2016 jer se tehnička i stručna sposobnost može dokazivati dokumentima koji su propisani ili primjenjivi navedenom odredbom, a posjedovanje dozvola za županijski javni linijski prijevoz putnika u cestovnom prometu ne može se primijeniti na nijednu od odredbi tog članka.

Žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad dalje ukazuje na činjenicu kako naručitelj već dugi niz godina nabavlja uslugu prijevoza učenika osnovnih škola te da nikada do sada nije postavljao uvjet posjedovanja dozvole za javni linijski prijevoz te predlaže uvid u dokumentaciju u postupku javne nabave broj: 2017/S 0F2-0006700. Žalitelj dalje navodi da se dozvole za javni linijski prijevoz ne mogu ishoditi još od 2017. zbog obustave postupka usklađivanja voznih redova od strane Ministarstva mora, prometa i infrastrukture pa se osobito zbog promjene propisa o prijevozu u cestovnom prometu odnosno Zakona o prijevozu u cestovnom prometu 2018. i Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu dozvola za javni linijski županijski prijevoz ne može ishoditi još od 2017. godine. O navedenom je, ukazuje žalitelj, već bilo riječi kroz više žalbenih postupaka koji su se vodili kod ovoga tijela, među kojima je i onaj KLASA: UP/II-034-02/20-01/1012. Žalitelj navodi da je naručitelj konkretnim propisivanjem postupio protivno propisima o prijevozu putnika u cestovnom prometu u kojima je određeno da se učenici do i od škole prevoze posebnim linijskim prijevozom, koji se slijedom odredbe članka 4. stavka 1. točke 36. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 41/18 i 98/19) obavlja temeljem pisanog ugovora između prijevoznika i naručitelja prijevoza pri čemu naručitelj u cijelosti plaća prijevoz. Također se žalitelj poziva na članak 4. stavak 1. točka 36. i članak 34. alineja 1. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu te članak 4. stavak 2. Pravilnika o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca (Narodne novine, broj 100/08 i 20/09).

Isti žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad dalje navodi da je zahtjev dozvola za županijski javni linijski prijevoz sasvim bespredmetan u prijevozu učenika osnovnih škola jer prijevoznik može imati takvu dozvolu koja uopće ne pokriva potrebe za prijevozom učenika osnovnih škola jer sa njima nema vremensku i prometnu povezanost. Zaključno navodi kako sporni zahtjev naručitelja dopušta prijevoz djece učenika osnovnih škola sa svim ostalim putnicima, što je suprotno i Pravilniku o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca jer se prema tom Pravilniku u takvom autobusu mogu prevoziti samo djeca ili djeca sa pratnjom. Omogućavanje prijevoza djece s ostalim kategorijama putnika je, navodi žalitelj, potpuno suprotno općedruštvenoj i javnoj brzi o djeci i njihovo zaštiti.

Nadalje, i drugi žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina osporava zahtjev iz točke 19.2 E) dokumentacije o nabavi navodeći kako nije povezan s predmetom nabave te se njime pogoduje prijevoznicima koji po grupama jedini imaju dozvole za županijski linijski prijevoz na tom području. U tom smislu žalitelj upućuje i na točke 11., 12., 16., 17., 36. i 19.2 A) dokumentacije o nabavi, troškovnike, tehničke specifikacije, kao i na članak 1. stavke 1. i 2. Pravilnika o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca te na članak 4. stavak 1. točke 19., članak 36. i članak 34. alineja 1. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu. Žalitelj navodi kako iz dokumentacije o nabavi jasno proizlazi da je naručitelj kao predmet nabave opisao uslugu prijevoza učenika osnovnih škola putem posebnog linijskog prijevoza, što je vidljivo iz sljedećeg: naručitelj nabavlja prijevoz učenika osnovnih škola od naselja iskazanih u tablicama do škole i natrag koji se sukladno citiranim zakonskim odredbama može obavljati isključivo posebnim linijskim prijevozom; zatim, naručitelj je zahtjevom iz točke 19.2.A) dokumentacije o nabavi u predmetnom postupku javne nabave odredio primjenu Pravilnika o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca, a prema kojem se pod

organiziranim prijevozom djece smatra prijevoz isključivo učenika u pratnji roditelja, trenera, nastavnika i sl. i u kojem nije dopušten prijevoz ostalih kategorija putnika, za razliku od javnog linijskog prijevoza; 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, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19 i 64/20) upućujuće je naravi, dok su pravno obvezujuće izvršive norme propisane Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu prema kojem se prijevoz učenika od i do škole može obavljati isključivo posebnim linijskim prijevozom; nadalje, vozila u javnom linijskom prijevozu mogu, ali ne moraju imati ispunjene uvjete iz spomenutog Pravilnika, a naručitelj traži potvrdu iz točke 19.2 A) dokumentacije o nabavi za svako vozilo koje je potrebno za izvršenje usluge; konačno, to proizlazi iz analize predmeta nabave u točkama 11. i 12. dokumentacije o nabavi te iz troškovnika i specifikacija po grupama. Žalitelj ističe kako su značajke posebnog linijskog prijevoza sljedeće: prijevoz unaprijed određene skupine putnika (učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija od i do škole, točka 16. dokumentacije o nabavi), zatim, prijevoz se obavlja na temelju pisanog ugovora između prijevoznika i naručitelja prijevoza (točka 17. dokumentacije o nabavi) pri čemu naručitelj u cijelosti plaća prijevoz, a popis putnika obvezni je i sastavni dio ugovora (točka 36. dokumentacije o nabavi); autobusi kojima se organizirano prevoze djeca moraju udovoljavati posebnim uvjetima spomenutog Pravilnika prema kojem se u organiziranom prijevozu prevoze isključivo djeca (točka 19.2. dokumentacije o nabavi), s detaljnim opisom predmeta nabave utvrđenim u troškovniku i propisanim vremenima odvoza i dovoza učenika u i iz škole (koje u cijelosti odgovara trenutnom načinu obnašanja prijevoza učenika na području Zagrebačke županije koji se obavlja u vidu posebnog linijskog prijevoza). Spornim uvjetom tehničke i stručne sposobnosti u točki 19.2.E) dokumentacije o nabavi naručitelj zahtijeva da ponuditelj ima dozvole za županijske autobusne linije na području Zagrebačke županije, dakle, da ima na raspolaganju linije javnog autobusnog prijevoza, koja usluga je potpuno različita od usluge koja čini predmet nabave detaljno određen u tehničkim specifikacijama te nije uopće povezana s opisanim predmetom nabave. U tom smislu dokumentacija o nabavi u dijelu kojim je propisan osporavani zahtjev iz točke 19.2.E) dokumentacije o nabavi „imati dozvole za županijske autobusne linije na području Zagrebačke županije“ nije zakonita, nije jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina dalje u žalbi navodi kako je naručitelj, zahtjev u točki 19.2 E) dokumentacije o nabavi „najmanje jednu autobusnu liniju na području grupe za koju se nadmeće“, propisao nejasno i neodređeno, bez navođenja konkretnih podataka o broju učenika koji će koristiti liniju, vremenima korištenja linije, na kojim relacijama i polascima itd. Naime, linija može imati više polazaka u danu u različita vremena, a može imati i samo jedan polazak u vrijeme koje ne odgovara učenicima pa je prema tome ta linija neiskoristiva i njome se ne može dokazati sposobnost. Nadalje, svaka linija ima svoj itinerer po kojem je prijevoznik dužan obavljati prijevoz pa je nejasno jesu li specifikacije prijevoza izrađene točno prema itinereru postojećih linija koje će učenici koristiti. Ako jesu, onda se pogoduje prijevozniku koji posjeduje tu liniju, a ukoliko nisu, navodi dalje žalitelj, onda se radi o posebnom linijskom prijevozu te posjedovanje linije ne utječe na sposobnost gospodarskog subjekta za obavljanje djelatnosti koja je predmet nabave. Ako se pak radi o dodatnoj pogodnosti za učenike, ta pogodnost ne smije utjecati na način da ograničava sudjelovanje ostalih zainteresiranih subjekata. Nadalje, podaci o broju učenika koji će koristiti liniju, vremenima korištenja linije itd. važni su jer postoji mogućnost prevelikog broja putnika u autobusu (posebno u vrijeme još uvijek prisutne pandemije), mogućnosti da učenici ostanu bez prijevoza (zbog opterećenosti linija javnog prijevoza, poštivanja epidemioloških mjera) i slično.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina, nastavno na svoje prethodno iznesene žalbene navode, ističe da s obzirom na opis predmeta nabave detaljno utvrđenog u tehničkim specifikacijama koji odgovara značajkama posebnog linijskog prijevoza, naručitelj nije koristio odgovarajuću brojčanu CPV oznaku te je nepravilno, čak manipulativno, povezao CPV oznaku s predmetom nabave, što posredno dokumentaciju o nabavi i sam predmet nabave također čine nejasnim te se odražava na povredu članaka 200., 203., 205. i 256. stavak 4. ZJN 2016. Srž predmeta nabave u naprijed obrazloženim pravnim i činjeničnim okvirima najbolje je, smatra žalitelj, opisana oznakom 60130000-8 odnosno uslugom cestovnog putničkog prijevoza za posebne namjene.

Isti žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina dalje smatra da zahtjev iz točke 19.2.E) dokumentacije o nabavi ne predstavlja minimalnu razinu tehničke i stručne sposobnosti koja je već određena dokumentom iz točke 19.2.A) dokumentacije o nabavi te se ujedno radi o nezakonitom kumuliranju različitih uvjeta sposobnosti koji nisu niti se mogu zajedno smatrati minimalnom razinom sposobnosti. Nezakonitost spornog uvjeta proizlazi prije svega iz činjenice da nije povezan niti razmjeran predmetu nabave koji se prema obvezujućim izvršivim normama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu može obavljati isključivo posebnim linijskim prijevozom. Naručitelj očito, ističe žalitelj, nije imao u vidu činjenicu da u ovom nadmetanju postoje grupe u kojoj nijedan prijevoznik nema dozvole koje bi pokrivale tražene relacije ili imaju dozvole koje nisu primjenjive te u tim grupama ne bi ni bilo ponuditelja koji bi mogao zadovoljiti sporni uvjet tehničke i stručne sposobnosti, čime se naručitelj izlaže opravdanom riziku da neće pokriti sve grupe i relacije prijevoza odnosno da bi se u grupama u kojoj samo jedan prijevoznik ima dozvole moglo raditi o pogodovanju. Kao primjer žalitelj navodi grupe 1., 10., 11. i 23. na čijem području dozvole za županijski linijski prijevoz ima jedino prijevoznik Meštrović prijevoz d.o.o. što je vidljivo prema izvodu iz Upisnika županijskih linija Zagrebačke županije.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina zaključno smatra da nema zapreke da se traženi uvjet sposobnosti u točki 19.2 E) dokumentacije o nabavi dokazuje i međužupanijskim linijama jer i te linije prolaze kroz područje prijevoza škole i koriste se ista stajališta te u potpunosti odgovaraju potrebama škole, čak možda i više nego dozvole na županijskim linijama, međutim, s obzirom na konkretno sporne odredbe dokumentacije o nabavi, potencijalni ponuditelji s međužupanijskim dozvolama onemogućeni su podnijeti ponudu. Ako naručitelj traži određene uvjete, navodi žalitelj, ne smije odbiti ponudu zbog toga što ponuda nije u skladu s traženim uvjetima ako ponuditelj na zadovoljavajući način dokaže da rješenja koja nudi na jednakovrijedan način zadovoljavaju zahtjeve definirane uvjetima.

Očitujući se na žalbene navode naručitelj u odgovorima na žalbe u bitnome navodi da odredbom članka 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi nije propisan način organiziranja prijevoza učenika, drugim riječima, naručitelju nije zabranjeno organizirati prijevoz bilo kao javni ili posebni linijski prijevoz pa proizlazi da je dopušteno prevoženje djece sa svim ostalim kategorijama putnika. Naručitelj navodi kako on određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehničku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu cjelinu, a naručitelj je odredio predmet nabave tako da na najbolji način zadovolji njegove potrebe. Primjenu navedenog mjerodavnog pravnog okvira, navodi naručitelj, potvrdio je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi posl. broj Usž-2355/16 od 21. prosinca 2016. Naručitelj odbacuje namjeru pogodovanja bilo kojem gospodarskom subjektu budući da postoji više njih koji udovoljavaju traženom uvjetu te se tehnička i stručna sposobnost uvijek može dokazati oslanjanjem na sposobnost drugih gospodarskih subjekata ili kroz zajednicu ponuditelja. Navodi da je praksa nabavljanja usluge prijevoza učenika uz uvjet posjedovanja dozvole

za javno linijski prijevoz zaživjela tek nakon navedene presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Istiće kako je u troškovnicima i specifikacijama odredio relacije odnosno linije, brojeve učenika te vremena dolaska u školu i povratka, stoga prijevoznik koji preda ponudu se obvezuje uslugu prijevoza učenika obavljati organiziranim i javno-linijskim prijevozom. U točki 19.2 A dokumentacije o nabavi naručitelj navodi kako je propisao da ponuditelji moraju dokazati da autobusi kojima će se prevoziti djeca, sukladno specifikacijama, moraju imati ispunjenje uvjete određene Pravilnikom o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca. Navedeno se sukladno tom Pravilniku dokazuje potvrdom o ispunjavanju uvjeta za autobuse u kojima se prevoze djeca. Isto tako navodi da žalitelj pogrešno zaključuje kako naručitelj nabavlja uslugu posebnog linijskog prijevoza. Odredio je CPV kao 60100000-9 Usluge cestovnog prijevoza te na taj način odredio predmet nabave sukladno svojim potrebama.

U svrhu rješavanja žalbenih navoda, izvršen je uvid u točku 11. dokumentacije o nabavi naslova Opis predmeta nabave gdje je propisano da je predmet nabave usluga prijevoza učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija. Kao CPV oznaka navedeno je: 60100000-9 - Usluge cestovnog prijevoza.

U točki 12. 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.

U točki 16. dokumentacije o nabavi (Mjesto pružanja usluga) propisano je 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.

U točki 19.1.2., koja se odnosi na sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, 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. dokumentacije o nabavi (Tehnička i stručna sposobnost) naručitelj je propisao da je obvezan 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) važeće potvrde o ispunjavanju uvjeta za autobuse kojim se organizirano prevoze djeca (obvezna za svako vozilo kojim će se vršiti prijevoz djece) izdane sukladno Pravilniku o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca. Navedenom ispravom ponuditelj dokazuje da posjeduje minimalnu razinu tehničke i stručne sposobnosti za obavljanje djelatnosti povezane s predmetom nabave. Navedene isprave dostavljaju se uz svaku grupu predmeta nabave za koju ponuditelj dostavlja ponudu i to za svako vozilo koje je potrebno za izvršenje usluge iz te grupe predmeta nabave. Ukoliko će se prijevoz učenika obavljati kombi vozilom (8+1) tada ponuditelj dostavlja potvrdu izdanu sukladno Pravilniku o posebnim uvjetima vozila kojima se obavlja javni cestovni prijevoz i prijevoz za vlastite potrebe („Narodne novine“ broj 31/14). Napomena: Na Potvrdama o ispunjavanju uvjeta za autobuse kojima se prevoze djeca piše da vrijede samo uz prometnu dozvolu xy. Naručitelj moli ponuditelje da prilikom slanja dokumentacije provjere da li im je izdana nova prometna dozvola i ako je, potrebno je uskladiti tražene dokumente. Nadalje, naručitelj je u točki 19.2 E) tražio izjavu ponuditelja da ima dozvole za županijske 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 najmanje jednom linijom 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. U nastavku točke 19.2. naručitelj je pod F) tražio izjavu ponuditelja da će svakom učeniku izdati pokaz za liniju na kojoj se učenik prevozi.

U točki 36. dokumentacije o nabavi naslova Rok, način i uvjeti plaćanja, naručitelj je propisao da će se broj učenika u prijevozu utvrđivati popisom učenika u prijevozu kojeg će naručitelj ostaviti prijevozniku. Ukoliko tijekom školske godine dođe do promjene broja učenika u prijevozu, naručitelj će prijevozniku dostaviti izmjenu/dopunu popisa učenika.

Pregledom tehničkih specifikacija po grupama koje je sastavio naručitelj, utvrđeno je da 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).

Žalitelji Slavonija bus d.o.o., Novi Grad i Presečki grupa d.o.o., Krapina su u žalbenom postupku dostavili 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. U tom upisniku navode se prijevoznici koje je u žalbi naveo žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad. Također je razvidno da Čazmatrans Nova d.o.o., Čazmatrans promet d.o.o., Čazmatrans putnička agencija d.o.o., Meštrović prijevoz d.o.o., obrt Ivček te Zagrebački električni tramvaj d.o.o. imaju dozvole za županijski linijski prijevoz putnika dok to izrijekom nije navedeno kod prijevoznika Autoturist Samobor d.o.o. i Autoturist Turizam d.o.o. kod kojih stoje napomene da su pojedine dozvole obnovljene rješenjem. Isto tako je vidljivo da prijevoznici Čazmatrans Nova d.o.o., Čazmatrans promet d.o.o., Čazmatrans - putnička agencija d.o.o. obavljaju prijevoz temeljem ugovora o zajedničkom obavljanju prijevoza. Temeljem ugovora o zajedničkom obavljanju prijevoza zajednički prijevoz obavljaju i Autoturist Samobor d.o.o. i Autoturist Turizam d.o.o. Iz dostavljenog upisnika izdanih dozvola dalje je razvidno da na području grupe 10. (Šenkovec) i 23. (Pušća) dozvole ima samo Meštrović prijevoz d.o.o. dok Prigorje Brdovečko (grupa 11.) nije izrijekom navedeno.

Nadalje, žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad je u žalbenom postupku dostavio dopis Ministarstva mra, prometa i infrastrukture KLASA: 011-04/17-03/5 URBROJ: 530-05-1-2-17-2 od 27. rujna 2017. kojim navedeno Ministarstvo predlaže odgoditi postupak usklađivanja voznih redova do 1. lipnja 2018., između ostalog, i zbog donošenja novog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu i Pravilnika o dozvolama. Dostavljen je i dopis Hrvatske gospodarske komore od 24. listopada 2017. upućen navedenom Ministarstvu kojim se od Ministarstva traži dodatno tumačenje odgode rokova iz Pravilnika o dozvolama za obavljanje linijskog prijevoza putnika vezano uz članke 3. stavak 4. i 5. stavak 1. Dostavljen je i odgovor Ministarstva na dopis Hrvatske gospodarske komore (KLASA: 011-04/17-03/5 URBROJ: 530-05-1-2-17-10 od 24. listopada 2017.) u kojem Ministarstvo navodi da s obzirom na izričaj i određenje u navedenom članku 3. stavku 4. Pravilnika o dozvolama za obavljanje linijskog prijevoza putnika, Ministarstvo je ocijenilo da ima zakonsku mogućnost odgoditi postupak usklađivanja voznih redova za nove linije. Navedena odgoda usklađivanja voznih redova znači da prijevoznici ne podnose vozne redove na usklađivanje Hrvatskoj gospodarskoj komori sukladno članku 5. stavku 1. Pravilnika, za županijske, međužupanijske i međunarodne linije za treće države u razdoblju 1. do 30. studenog 2017. Pored navedenog, navodi dalje Ministarstvo, a s obzirom na činjenicu da se odgađa provođenje postupka redovnog usklađivanja voznih redova za nove linije, usklađivanje voznih redova za izmijenu linija iz članka 3. stavka 8. Pravilnika provodit će se kontinuirano do 1. lipnja 2018. Nadalje, isti žalitelj je dostavio uputu Ministarstva mra, prometa i infrastrukture KLASA: 011-02/18-03/59, URBROJ: 530-08-4-18-1 od 5. rujna 2018. u kojem Ministarstvo navodi da se do donošenja novog pravilnika kojim će se urediti pitanje dozvola za obavljanje linijskog prijevoza putnika odgađa redovni i izvanredni postupak usklađivanja voznih redova. Na temelju te obvezujuće upute Hrvatska gospodarska komora je 14. rujna 2018. dala obavijest prijevoznicima u linijskom prijevozu putnika kojom ih obavještava o navedenoj odgodi postupka usklađivanja voznih redova koju obavijest je žalitelj također dostavio u predmetni žalbeni spis.

Zakon o prijevozu u cestovnom prometu u članku 4. daje definiciju pojmove 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. Nadalje, u točki 28. dana je definicija međužupanijskog

linijskog prijevoza kao javnog cestovnog prijevoza putnika između autobusnih kolodvora ili autobusnih stajališta u dvije ili više županija, a može se obavljati kao putnički, ekspresni ili direktni linijski prijevoz putnika u skladu s izdanom dozvolom, koja se izdaje nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova. 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 pisanih 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 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.

Odredbom članka 69. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi propisano je u bitnome da je osnivač dužan organizirati prijevoz učenika osnovnih škola sukladno udaljenosti od škole do kuće.

Pravilnik o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca u članku 1. propisuje da se njime propisuju posebni uvjeti koje moraju ispunjavati autobusi kojima se obavlja organizirani prijevoz djece, dok 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 sl.

Dalje je utvrđeno da je Pravilnik o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom promet (Narodne novine, broj 116/19) stupio na snagu 7. prosinca 2019. a isti Pravilnik propisuje, između ostalog, način i postupak usklađivanja voznih redova, dokumentaciju potrebnu za izdavanje dozvola za javni linijski prijevoz putnika, postupak izdavanja dozvola. Člankom 2. točkom 9. tog Pravilnika propisano je značenje pojma naručitelj posebnog linijskog prijevoza pa je tako određeno da je to pravna osoba ili fizička osoba obrtnik koja s prijevoznikom sklapa ugovor o posebnom linijskom prijevozu samo za prijevoz pojedinih skupina putnika. Naručitelj prijevoza ovisno o skupini putnika koja se prevozi može biti i jedinica lokalne (regionalne) samouprave i škola za prijevoz učenika od i do škole.

Nadalje, mjerodavnim odredbama ZJN 2016 propisano je sljedeće: da je naručitelj u primjeni tog Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan 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 (članak 4. stavak 1.), da dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda (članak 200. stavak 1.), da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu (članak 205. stavci 1. i 2.), da svi uvjeti sposobnosti moraju biti vezani uz predmet nabave i razmjeri predmetu nabave, odnosno grupi predmeta nabave ako je predmet podijeljen na grupe (članak 256. stavak 4.) te da se tehnička i stručna sposobnost gospodarskog subjekta, u skladu s prirodnom, količinom ili važnosti, i namjenom radova, robe ili usluga, može dokazati s jednim ili više u nastavku taksativno pobrojana dokaza (članak 268. stavak 1.).

Nadalje, odredbom članka 4. stavcima 1. i 2. Pravilnika o primjeni jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV) (Narodne novine, broj 6/12) propisano je da naručitelj u objavi javne nabave navodi brojčanu oznaku glavnog rječnika koja najbolje odgovara

njegovom predmetu nabave, a za podrobni opis predmeta nabave naručitelj može svaku brojčanu oznaku glavnog rječnika proširiti alfanumeričkom oznakom dodatnog rječnika.

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

Naime, utvrđeno je da naručitelj u predmetnom postupku nabavlja prijevoz učenika osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija. Žalitelji tvrde kako je naručitelj u tom slučaju, sukladno mjerodavnim odredbama posebnih propisa, bio dužan prijevoz učenika nabaviti isključivo kao poseban linijski prijevoz. Gledajući kroz prizmu ZJN 2016, nije protivno odredbama ZJN 2016 organizirati prijevoz učenika bilo kao javni ili kao posebni linijski prijevoz. Međutim, prema ocjeni ovoga tijela u pravu su žalitelji kada tvrde da dokumentacija o nabavi nije jasna, precizna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Naime, predmet nabave mora biti opisan na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio te ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Sukladno točkama 11. i 12. dokumentacije o nabavi predmet nabave je prijevoz učenika osnovnih škola prema troškovniku i specifikacijama. Iz troškovnika proizlazi da se cijena ponude za grupu predmeta nabave izračunava kao umnožak broja učenika, mjesечne cijene po učeniku i broja mjeseci. Dakle, predmet nabave je isključivo prijevoz učenika te se cijena ponude odnosi samo na prijevoz učenika, a iz dokumentacije o nabavi nigdje ne proizlazi da prijevoznik smije uz učenike istodobno prevoziti i druge putnike. Ovdje je potrebno ukazati na činjenicu da je, sukladno Zakonu o prijevozu u cestovnom prometu, prijevoznik koji obavlja javni linijski prijevoz putnika dužan svoje prijevozne usluge pružati svim korisnicima prijevoza bez diskriminacije i pod jednakim uvjetima, što bi u konkretnom slučaju značilo da prijevoznik ne smije odbiti pružiti prijevoz putniku koji nije učenik, stoga opis predmeta nabave ne odgovara definiciji javnog linijskog prijevoza putnika. Osim navedenog, 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, odredbama ZJN 2016 protivno je ograničiti tržišno natjecanje i nejednako tretirati gospodarske subjekte, što u konkretnom slučaju znači da naručitelj 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 u konkretnom slučaju učinio jer je određene dokaze sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti (točka 19.1.2 dokumentacije o nabavi) i tehničke i stručne sposobnosti (točka 19.2. E dokumentacije o nabavi) propisao na način da sposobnost mogu dokazati 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, u pravu je žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina kada tvrdi da 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*, žalitelji točno tvrde 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) dokumentacije o nabavi proizlazi da naručitelj nabavlja uslugu prijevoza učenika osnovnih škola kao uslugu javnog cestovnog prijevoza, a navedeno proizlazi i iz naručiteljevih odgovora na žalbe. S druge strane, analizirajući i ostale odredbe dokumentacije o nabavi (točke 16., 17., 19.2 A), 36. dokumentacije o nabavi, tehničke specifikacije itd.) utvrđeno je da se odnose na posebni linijski prijevoz.

Slijedom svega navedenog, dokumentacija o nabavi nije jasna, precizna, razumljiva i nedvojbeno niti izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, dakle, protivna je odredbi članka 200. stavka 1. ZJN 2016, jer je nejasno koju uslugu naručitelj zaista nabavlja pa su predmetni žalbeni navodi ocijenjeni osnovanima.

U odnosu na žalbeni navod žalitelja Prešečki grupa d.o.o., Krapina da naručitelj nije koristio odgovarajuću brojčanu oznaku CPV-a i da ju je manipulativno povezao s predmetom nabave, ovo tijelo, suprotno mišljenju žalitelja, smatra da naručitelj nije postupio nezakonito i to iz razloga jer je upotrijebljena brojčana oznaka 60100000-9 koja označava usluge cestovnog prijevoza, dakle, može podrazumijevati usluge kako javnog tako i posebnog linijskog prijevoza. Stoga je ovaj žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

Žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad se neosnovano poziva na činjenicu da se dozvole za javni linijski prijevoz ne mogu ishoditi još od 2017. godine zbog obustave postupka usklađivanja voznih redova od strane Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, budući da je utvrđeno da je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture 5. rujna 2018. donijelo uputu KLASA: 011-02/18-03/59, URBROJ: 530-08-4-18-1 u kojoj navodi da se odgađa redovni i izvanredni postupak usklađivanja voznih redova do donošenja novog pravilnika kojim će se urediti pitanje dozvola za obavljanje linijskog prijevoza putnika, a taj novi pravilnik donesen je i stupio je na snagu 7. prosinca 2019. (Pravilnik o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu). Stoga je i ovaj 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. točke 4. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja.

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

Žalitelji 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 njihovi zahtjevi 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 2. i 3. 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 суду Republike Hrvatske neposredno u pisanim obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.

ZAMJENICA PREDSJEDNICE



Stranke žalbenog postupka:

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