



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

**KLASA: UP/II-034-02/22-01/104**

**URBROJ: 354-02/2-22-10**

**Zagreb, 22. ožujka 2022.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Alice Brandt i Karmele Dešković, članica, povodom žalbe žalitelja Učilište za cestovni promet, Zagreb, OIB: 35289873670, u odnosu na odluku o odabiru za grupu IX, u otvorenom postupku javne nabave za društvene i druge posebne usluge s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na vrijeme od dvije godine, broj objave: 2021/S F21-0039797, predmet nabave: nabava usluga obrazovanja za rad u djelatnosti prijevoza i skladištenja, po grupama, naručitelja: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, OIB: 91547293790, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

### **R J E Š E N J E**

1. Žalba žalitelja Učilište za cestovni promet, Zagreb, odbija se kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Učilište za cestovni promet, Zagreb, za naknadom troškova žalbenog postupka, kao neosnovan.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, objavio je 2. studenog 2021. u Elektroničkom oglasnik u javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave za društvene i druge posebne usluge s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na vrijeme od dvije godine, broj objave: 2021/S F21-0039797, radi nabave usluga obrazovanja za rad u djelatnosti prijevoza i skladištenja, po grupama. Kriteriji za odabir ponude i njihov relativni značaj su cijena ponude (50%), stručne kvalifikacije instruktora vožnje/predavača (30%) te osiguravanje kvalitete provedbe obrazovnog programa (20%).

U navedenom postupku javne nabave za grupu IX dostavljene su dvije ponude, od kojih je naručitelj obje ponude ocijenio valjanima te je kao najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja Pučko otvoreno učilište AMC Nova Gradiška, Nova Gradiška. Odluka o odabiru objavljena je u EOJN RH 8. veljače 2022.

Na navedenu odluku o odabiru urednu žalbu je 17. veljače 2022. izjavio ponuditelj Učilište za cestovni promet, Zagreb, putem sustava e-Žalba.

Žalitelj u žalbi osporava valjanost odabrane ponude, a žalbenim zahtjevom predlaže poništiti odluku o odabiru za grupu IX. Žalitelj zahtijeva i nadoknadu troška žalbenog postupka u iznosu od 9.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnom predlaže odbiti žalbu i zahtjev za naknadom troškova kao neosnovane.

Odabrani ponuditelj se u očitovanju na žalbu i odgovor na žalbu, u bitnom, pridružuje se navodima naručitelja iz odgovora na žalbu.

Tijekom žalbenog postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala, koji se sastoji od dokumentacije o nabavi, zapisnika o otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru za grupu IX, ponude odabranog ponuditelja i ostalih dokaza.

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

Žalba nije osnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da naručitelj nije zakonito proveo postupak pregleda i ocjene ponuda jer je valjanom ocijenio ponudu odabranog ponuditelja Pučko otvoreno učilište AMC Nova Gradiška, iako je istu trebalo odbiti. Navodi dalje da je odabrani ponuditelj predao ponudu koja ima izuzetno nisku cijenu, koja je ujedno i suprotna Zakonu. Naime, žalitelj ukazuje na to da prema članku 26. stavku 6. Pravilnika o početnoj i periodičkoj izobrazbi vozača (Narodne novine, broj 50/18), odluku o visini naknade za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača donosi centar za osposobljavanje, pri čemu naknada ne može biti manja od: 1.500,00 kuna za tečaj periodičke izobrazbe vozača za prijevoz tereta; 1.500,00 kuna za tečaj periodičke izobrazbe vozača za prijevoz putnika; 2.250,00 kuna za tečaj periodičke izobrazbe vozača za prijevoz tereta i putnika. Žalitelj navodi da je odabrani ponuditelj u svojoj ponudi naveo jediničnu cijenu (po polazniku) u iznosu od 990,00 kuna bez PDV-a, jednako za program periodičke izobrazbe vozača – Slavonski Brod kao i za program periodičke izobrazbe vozača – Nova Gradiška. Žalitelj tvrdi da se iz navedenog može jasno utvrditi da ponuda sadrži izuzetno niske cijene, koje se ne smiju niti primjenjivati prema Pravilniku o početnoj i periodičkoj izobrazbi vozača. Sukladno tome, ponuda je protuzakonita te izuzetno niska prema ZJN 2016, jer je sukladno članku 3. nepravilna i treba biti odbijena. Žalitelj ukazuje na rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/20-01/135, URBROJ: 354-01/20-8 od 3. travnja 2020., u kojemu se navodi da je i samo Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture 10. veljače 2020. dalo službeno mišljenje u kojem potvrđuje da minimalna cijena za periodičku izobrazbu vozača treba biti 1.500,00 kuna sa PDV-om, što iznosi 1.200,00 kuna bez PDV -a.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnom navodi da se minimalne cijene za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača ne primjenjuju, s obzirom na to da je 27. ožujka 2021. stupio na snagu novi Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, kojim nije (članak 10. stavak 4.) propisano da ministar pravilnikom određuje minimalne

cijene periodičke izobrazbe vozača. Navodi dalje da po njegovom mišljenju nisu ispunjeni uvjeti zahtijevati objašnjenje neuobičajeno niske cijene, pa stoga takvo objašnjenje nije tražio.

Ocjenujući žalbeni navod ovo tijelo je izvršilo uvid u dokumentaciju postupka.

U predmetnom postupku javne nabave dokumentacija o nabavi je objavljena 2. studenog 2021., dok je otvaranje ponuda izvršeno po isteku roka za dostavu ponuda, odnosno 23. studenog 2021.

Uvidom u ponudu odabranog ponuditelja za grupu IX, odnosno troškovnik, utvrđeno je da je u navedenom troškovniku za program periodičke izobrazbe vozača za Slavonski Brod i Novu Gradišku upisana jedinična cijena bez PDV-a u iznosu od 990,00 kuna.

Uvidom u odredbe relevantnih propisa utvrđeno je sljedeće.

Člankom 10. stavkom 7. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 41/18) propisano je da ministar pravilnikom propisuje minimalnu cijenu osposobljavanja vozača za stjecanje početne kvalifikacije i periodične izobrazbe. Navedeni Zakon stupio je na snagu 12. svibnja 2018.

Člankom 26. stavkom 6. Pravilnika o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača (Narodne novine, broj 50/18) propisano je da odluku o visini naknade za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača donosi centar za osposobljavanje, pri čemu naknada ne može biti manja od: 1.500,00 kuna za tečaj periodičke izobrazbe vozača za prijevoz tereta, 1.500,00 kuna za tečaj periodičke izobrazbe vozača za prijevoz putnika te 2.250,00 kuna za tečaj periodičke izobrazbe vozača za prijevoz tereta i putnika. Predmetni Pravilnik stupio je na snagu 2. lipnja 2018.

Člankom 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 30/21) izmijenjen je članak 10. tog Zakona na način da glasi: „(1) Vozači državljanima država članica početnu kvalifikaciju stječu u Republici Hrvatskoj ako u njoj imaju uobičajeno boravište, kako je uređeno propisom kojim se uređuje sigurnost prometa na cestama. (2) U Republici Hrvatskoj početne kvalifikacije stječu i vozači državljanima trećih država ako su zaposleni u pravnim osobama ili obrtima s poslovnim nastanom u Republici Hrvatskoj odnosno ako za njih rade. (3) Vozači državljanima država članica i vozači državljanima trećih država prolaze periodičnu izobrazbu u Republici Hrvatskoj ako u njoj imaju uobičajeno boravište ili u njoj rade. (4) Ministar pravilnikom propisuje nastavni plan i program početne i periodične izobrazbe vozača za pojedine kategorije vozila, način provođenja provjere znanja za stjecanje početne kvalifikacije vozača, vođenje evidencije, izgled obrasca SSO-a o početnim kvalifikacijama, SSO-a o ubrzanim početnim kvalifikacijama i SSO-a o periodičnoj izobrazbi te program i sadržaj ispita za stjecanje početne kvalifikacije za upravljanje autotaksi vozilima i vozilima kojima se obavlja iznajmljivanje vozila s vozačem.“ Vezano uz navedene izmjene, sukladno Izvješću o provedenom savjetovanju - Javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu koje je objavljeno uz Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, s Konačnim prijedlogom zakona, stručni predlagatelj zakona je na više mjesta (r.b. 2, 8, 15, 17, 22, 70, 72-78, 80) odgovorio da je ocjena tog tijela da se cijene izobrazbe trebaju formirati sukladno uvjetima na tržištu te da se prema prijedlogu tog Zakona ne propisuju minimalne cijene izobrazbe za stjecanje periodične izobrazbe. Navedeni Zakon stupio je na snagu 27. ožujka 2021. U prijelaznim i završnim odredbama (članak 25.) propisano je da će Ministar uskladiti Pravilnik o početnoj i periodičkoj izobrazbi vozača (Narodne novine, broj 50/18) s

odredbama ovoga Zakona u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Dana 10. veljače 2022. stupio je na snagu novi Pravilnik o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača (Narodne novine, broj 14/22) kojim je propisano da visinu naknade za provedbu tečaja za stjecanje početne kvalifikacije provođenjem tečaja i polaganjem ispita i ubrzanim stjecanjem početnih kvalifikacija, te za provođenje periodične izobrazbe vozača utvrđuje centar za osposobljavanje vozača (članak 25. stavak 6.)

Dakle, predmetni postupak javne nabave pokrenut je u studenom 2021. S obzirom na to da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu koji je stupio na snagu prije pokretanja predmetnog postupka javne nabave brisana odredba kojom se nadležnom ministru daje ovlast utvrditi minimalnu cijenu periodičke izobrazbe vozača, pri čemu je svrha brisanja navedene odredbe bila omogućiti da se cijene izobrazbe formiraju sukladno uvjetima na tržištu, te je u prijelaznim i završnim odredbama, u članku 25. propisana obveza usklađenja Pravilnika o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača (Narodne novine, broj 50/18) s odredbama navedenog Zakona, uzimajući u obzir hijerarhiju pravnih propisa, neosnovano je pozivanje žalitelja na odredbe o visini naknade za provedbu tečaja periodičke izobrazbe vozača iz Pravilnika o početnoj i periodičnoj izobrazbi vozača.

Nadalje, sukladno članku 289. stavku 1. ZJN 2016 javni naručitelj je obvezan zahtijevati od gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge. Navedeni članak ZJN 2016 je usklađen s člankom 69. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, a koji valja sagledati zajedno s uvodnom izjavom br. 103, sadržanoj u preambuli Direktive gdje se navodi: "Ponude koje su izuzetno jeftine s obzirom na radove, robu ili usluge mogle bi biti utemeljene na tehnički, ekonomski ili pravno nevjerodostojnim pretpostavkama ili praksama. Ako ponuditelj ne može pružiti zadovoljavajuće objašnjenje, javni naručitelj trebao bi biti ovlašten odbiti ponudu. Odbijanje ponude trebalo bi biti obvezujuće u slučajevima u kojima je javni naručitelj ustanovio da izuzetno niska ponudena cijena ili troškovi proizlaze iz nesukladnosti s obvezujućim pravom Unije ili nacionalnim pravom koje je usklađeno sa njime u području socijalnog prava, radnog prava ili prava okoliša ili s odredbama međunarodnog radnog prava". Polazeći od članka 289. ZJN 2016 i članka 69. Direktive, a imajući na umu i uvodnu izjavu br. 103 iz preambule Direktive, može se zaključiti da ZJN 2016, odnosno pravo Europske unije, nalaže naručitelju da zahtijeva od gospodarskog subjekta objašnjenje cijene samo u slučaju ako se čini da su ponude izuzetno niske s obzirom na radove, robu ili usluge. Dakle, da bi postojala obveza naručitelja u smislu članka 289. ZJN 2016 potrebna je prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska, što u konkretnom postupku nabave nije bio slučaj. Pri tome valja reći da je diskrecijsko pravo naručitelja da procjeni je li ukupna cijena ponude ili nekog njegovog dijela neuobičajeno niska ili ne. Također treba ukazati na to da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni kumulativni uvjeti iz članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17 i 75/20) kojom je propisano da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: 1. zaprimljene su najmanje tri valjane ponude; 2. cijena ili trošak ponude je za više od 20% niža od cijene ili troška drugo rangirane valjane ponude, i 3. cijena ili trošak ponude je za više od 50% niža od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda.

Slijedom navedenog, žalbeni navod je ocijenjen neosnovanim.

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

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

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka.

Sukladno odredbi članka 431. stavak 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka.

Stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

#### **UPUTA O PRAVNOM LIJEKU**

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

  
**ZAMJENIK PREDsjedNICE**  
**Andjelko Rukelj**

#### **Stranke žalbenog postupka:**

1. Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, Savska cesta 64
2. Učilište za cestovni promet, Zagreb, Radnička cesta 184
3. Pučko otvoreno učilište AMC Nova Gradiška, Nova Gradiška, Kožarska 2