



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

KLASA: UP/II-034-02/20-02/12
URBROJ: 354-01/20-10
Zagreb, 20. listopada 2020.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Karmele Dešković i Danijele Antolković, članica, u žalbenom postupku pokrenutom povodom žalbe žalitelja Terzić bus d.o.o., Slavonski Brod, OIB: 21951798838, zastupanog po opunomoćeniku Krešimiru Pencingeru, odvjetniku u Slavonskom Brodu, u odnosu na Odluku o poništenju postupka dodjele koncesije za obavljanje komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu na području Grada Slavenskog Broda, u postupku davanja koncesije, broj objave: 2019/S 01K-0028548 te ispravci objave broj: 2019/S 02K-0032906, 2019/S 02K-0034916, 2019/S 02K-0038535 i 2019/S 02K-0036494, davatelja koncesije Grad Slavonski Brod, OIB: 58007872049, 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.), članka 96. Zakona o koncesijama („Narodne novine“, broj 69/17.) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16., nadalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja Terzić bus d.o.o., Slavonski Brod, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Terzić bus d.o.o., Slavonski Brod, za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o Ź e n j e

Davatelj koncesije Grad Slavonski Brod, objavio je 16. srpnja 2019. u Elektroničkom oglasniku javne nabave (dalje u tekstu: EOJN RH) obavijest o namjeri davanja koncesije za opće dobro ili usluge ispod EU praga, broj objave: 2019/S 01K-0028548, radi dodjele koncesije za obavljanje komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu na području Grada Slavenskog Broda. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija: Ekonomičnost - maksimalni očekivani troškovi 60 bodova; Traženi iznos na ime godišnje dobiti 20 bodova; Ekološka prihvatljivost vozila - emisija CO2 10 bodova; Prosječna starost vozila 10 bodova.

U predmetnom postupku davanja koncesije zaprimljene su tri ponude koje je davatelj koncesije u postupku pregleda i ocjene ponuda ocijenio prihvatljivima te je 29. studenoga 2019. donio odluku o davanju koncesije ponuditelju APP d.d., Požega.

Na predmetnu odluku o davanju koncesije žalbe su izjavili žalitelji Slavonija bus d.o.o., Novi Grad i Juro Terzić iz Slavenskog Broda, vlasnik Terzić bus, autoprijevozničkog obrta, povodom kojih je ovo državno tijelo rješenjem KLASA: UP/II-034-02/19-02/14, URBROJ: 354-01/20-10 od 12. veljače 2020. poništilo pobijanu odluku o davanju koncesije i predmet vratilo davatelju koncesije na ponovno odlučivanje.

Davatelj koncesije je 5. ožujka 2020. donio Odluku o poništenju postupka davanja koncesije s dopunom od 16. travnja 2020. u odnose na koju je 6. svibnja 2020. izjavio žalbu žalitelj Terzić bus d.o.o., Slavonski Brod. Postupajući po navedenoj žalbi, ovo državno tijelo je rješenjem KLASA: UP/II-034-02/20-02/3, URBROJ: 354-01/20-9 od 18. lipnja 2020. poništilo osporavanu odluku o poništenju i predmet vratilo davatelju koncesije na ponovno postupanje.

Davatelj koncesije je 13. kolovoza 2020. donio Odluku o poništenju postupka davanja koncesije u odnosu na koju je 24. kolovoza 2020. izjavio žalbu žalitelj Terzić bus d.o.o., Slavonski Brod. Žalba je uređena podneskom zaprimljenim kod ovog državnog tijela 8. rujna 2020. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost postupanja davatelja koncesije kod donošenja Odluke o poništenju postupka davanja koncesije, predlaže poništiti osporavanu Odluku te postavlja zahtjev za naknadu troškova u ukupnom iznosu od 45.781,25 kuna.

Davatelj koncesije u odgovoru na žalbu žalitelju osporava postojanje pravnog interesa, u bitnom navodeći da je žalitelj društvo s ograničenom odgovornošću te da kao takvo ne može predstavljati pravnog sljednika obrta. Vezano za navedeno, valja reći da je ovo državno tijelo već odlučilo o postojanju pravnog interesa žalitelja u rješenju KLASA: UP/II-034-02/20-02/3, URBROJ: 354-01/20-9 od 18. lipnja 2020., u kojem je žalitelju priznalo postojanje pravnog interesa te se stoga upućuje na obrazloženje sadržano u navedenom rješenju.

U tijeku postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o namjeri davanja koncesije, dokumentacije za nadmetanje, Odluke o poništenju te drugih dostavljenih dokumenata vezanih uz predmetni postupak davanja koncesije.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj navodi da je Odluka o poništenju nezakonita jer uz odluku o poništenju nije sukladno članku 38. Zakona o koncesijama dostavljen zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda niti je dostavljena osobnom dostavom. Osim toga odluka se objavljuje na standardnom obrascu koji je propisan Uredbom Vlade Republike Hrvatske, a što davatelj koncesije u konkretnom slučaju nije učinio.

Davatelj koncesije navodi da osobna dostava obrtu Terzić Bus koji je sudjelovao u postupku dodjele koncesije kao ponuditelj nije bila moguća jer obrt Terzić Bus više ne postoji. Međutim, da je unatoč nemogućnosti dostave odluke osobno ponuditelju obrtu Terzić Bus, davatelj koncesije opreza radi odluku dostavio preporučenom osobnom dostavom opunomoćeniku žalitelja. Kao dokaz navedene činjenice dostavlja povratnicu, osobno potpisanu od strane opunomoćenika žalitelja. Neosnovanim smatra navod da je davatelj koncesije uz odluku morao dostaviti i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, a obzirom na to da se zapisnik sastavlja samo u slučaju ako se provodi novi pregled i ocjena ponuda. Nadalje, neosnovanim smatra i navod žalitelja kako odluka nije bila objavljena. Navodi da je odluka, sukladno članku 38. stavku 4. Zakona o koncesijama objavljena u EOJN RH 14. kolovoza 2020., a da odluka na standardnom obrascu nije mogla biti objavljena u EOJN RH budući da njihov sustav ne dopušta objavu nove odluke o poništenju na standardnom obrascu sve dok se kroz predmetni sustav ne provede poništenje prethodne odluke o poništenju, odnosno dok se status predmetne koncesije u sustavu Elektroničkog oglasnika ne vrati u status odabira koncesije. Budući da je 5. ožujka 2020. donesena odluka o poništenju postupka dodjele koncesije za obavljanje usluge prijevoza putnika u javnom prometu na području grada Slavenskog Broda, sustav EOJN RH nije davatelju koncesije

omogućavao da objavi odluku na standardnom obrascu sve do 26. kolovoza 2020. kada je status koncesije vraćen u status „odabira koncesije“. Davatelj koncesije je odmah nakon što je omogućena objava odluke na standardnom obrascu istu objavio na EOJN RH i u toj formi.

Ocijenjujući osnovanost ovih navoda, izvršen je uvid u dokumentaciju postupka kojoj uz Odluku o poništenju prilježi i preslika povratnice iz koje je razvidno da je opunomoćenik žalitelja predmetnu odluku zaprimio 24. kolovoza 2020.

Nadalje, uvidom u EOJN RH te dostavljenu dokumentaciju postupka razvidno je da je nakon rješenja ovoga tijela donesena Odluka o poništenju postupka davanja koncesije bez provođenja novog pregleda i ocjene ponuda. S obzirom na to da donošenju Odluke o poništenju nije prethodio postupak pregleda i ocjene ponuda, a uzevši u obzir i razlog poništenja, zaključuje se da zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, u konkretnom slučaju nije niti morao biti sastavljen, a time niti objavljen.

Vezano za objavu Odluke o poništenju na standardnom obrascu, izvršen je uvid u podatke o postupku objavljene na EOJN RH te je utvrđeno da je Odluka o poništenju objavljena 14. kolovoza 2020., no ne na standardnom obrascu. Međutim, u dokumentaciji postupka, nalazi se korespondencija elektroničkom poštom između davatelja koncesije i službe za korisnike EOJN RH od 26. kolovoza 2020. iz koje proizlazi da se davatelj koncesije prvo telefonski, a zatim i putem elektroničke pošte, obratio službi za korisnike EOJN RH zbog nemogućnosti objave Odluke o poništenju jer sustav ne dopušta kreiranje novog standardnog obrasca o poništenju postupka koncesije. U odgovoru službe za korisnike navodi se da je koncesija vraćena u status „odabir“ te da se može ponovno objaviti poništenje. Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je Odluka o poništenju na standardnom obrascu objavljena 26. kolovoza 2020. Imajući na umu činjenicu da je davatelj koncesije, Odluku o poništenju postupka davanje koncesije, u slobodnoj formi objavio u EOJN RH odmah po donošenju kao i činjenicu da tu Odluku nije bio u mogućnosti odmah objaviti na standardnom obrascu zbog načina funkcioniranja sustava EOJN RH, utvrđeno je da nije od utjecaja na zakonitost Odluke o poništenju to što davatelj koncesije Odluku o poništenju na standardnom obrascu nije objavio odmah po donošenju, već 26. kolovoza 2020. kada mu je to bilo omogućeno.

Slijedom navedenog, nisu utvrđene povrede odredbi članka 38. Zakona o koncesijama, niti ZJN 2016 te su ovi žalbeni navodi ocijenjeni kao neosnovani.

Žalitelj dalje navodi da davatelj koncesije, prilikom donošenja Odluke o poništenju, kao razlog navodi okolnosti koje bi, da su bile poznate prije pokretanja postupka davanja koncesije, dovele do sadržajno bitno drugačije dokumentacije za nadmetanje i obavijesti o namjeri davanja koncesije. Nadalje se poziva na Odluku o privremenoj zabrani javnog prometa od 21. ožujka 2020. godine, iako ne navodi donositelja odluke kao ni publikaciju i broj u kojem je odluka objavljena. Već u sljedećoj rečenici obrazloženja Odluke o poništenju, davatelj koncesije navodi da odluka nije na snazi, pa je nejasno zbog čega se davatelj koncesije uopće poziva na odluku koja je ionako bila privremenog karaktera. Nadalje, davatelj koncesije navodi da je došlo do smanjene potrebe, odnosno do smanjenog opsega vožnji te prestanka potrebe postojanja određenih linija. Žalitelj navedeno smatra paušalnim jer sve linije koje se navode u točki 6. dokumentacije za nadmetanje prometuju prema uobičajenom voznom redu i rasporedu. Niti jedna linija nije obustavljena, pa taj navod smatra u potpunosti kao proizvoljan i arbitraran. Ukoliko zaista dođe do bilo kakvih restrikcija u pogledu učestalosti prometovanja pojedinih linija ili u ograničenju prometovanja, takva odluka neće utjecati na sam postupak dodjele koncesije. Također smatra paušalnim obrazloženje davatelja koncesije kako se smanjuje broj putnika koji koriste javni prijevoz kao i da je općepoznata činjenica da trenutno na području Grada Slavenskog Broda, županije Brodsko-posavske i cijele Republike Hrvatske, ne postoje nikakve restrikcije ni ograničenja u javnom autobusnom, željezničkom, brodskom ili zračnom prometu. Sve kad bi navedena ograničenja postojala ili bila najavljena to opet ne bi utjecalo na postupak dodjele koncesije jer je riječ o komunalnoj djelatnosti koja zbog određenih okolnosti može biti ograničena, ali zbog svoje prirode

ne može biti trajno ukinuta. Navodi da trenutno ni jedan koncesionar javne usluge u Republici Hrvatskoj nije trajno prestao s obavljanjem iste u bilo kojoj djelatnosti pa tako i javnom prijevozu putnika. Subjektivnim smatra i navode davatelja koncesije o broju zaraženih, epidemiološkom statusu pandemije, njenom vremenu trajanja, nastupanju novog vala pandemije u jesen. Konačno, davatelj koncesije prilikom navođenja dijelova dokumentacije za nadmetanje koja bi prema njegovoj ocjeni bila sadržajno drugačija u točkama 6., 8. i 22., ne navodi nikakve konkretne brojke i argumentirane razloge, pa je obrazloženje i u tom dijelu sasvim nezakonito. Žalitelj ističe da je davatelj koncesije 24. lipnja 2020. objavio otvoreni postupak javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazum s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, evidencijski broj nabave 3V/2020 (2020/S 120-292166). Radi se o obavijesti o nadmetanju za prijevoz učenika Osnovnih škola Grada Slavenskog Broda, pri čemu je važno naglasiti da davatelj koncesije očito u slučaju objave obavijesti o nadmetanju ne smatra da na taj postupak utječu odluke Stožera Civilne zaštite RH i drugih tijela koja propisuju obrasce ponašanja, ograničenja i druge epidemiološke mjere s ciljem suzbijanja pandemije. Upravo zbog toga su nejasni kriteriji kojima se davatelj koncesije vodio prilikom donošenja pobijane Odluke. Zaključuje da iz obrazloženja odluke nisu vidljivi razlozi zbog kojih je davatelj koncesije poništio postupak, čime nije postupio niti sukladno članku 301. ZJN 2016 niti sukladno rješenju ovog tijela.

Davatelj koncesije u odgovoru na žalbu navodi da je Odluku o poništenju pravilno obrazložio jer je istom detaljno naveo razloge zbog kojih bi dokumentacija za nadmetanje za dodjelu koncesije za obavljanje komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu na području Grada Slavenskog Broda bila sadržajno bitno drugačija. Davatelj koncesije navodi kako zbog pandemije COVID-19, Stožer civilne zaštite i dalje donosi nove preporuke i mjere zaštite kojima regulira zaštitu vozača i putnika u posebnom linijskom i povremenom prijevozu putnika zbog čega je došlo do smanjene potrebe, odnosno do smanjenog opsega vožnji te prestanka potrebe postojanja za određenim linijama definiranim u točki 6. dokumentacije za nadmetanje, a koje linije će se zbog nastale situacije morati mijenjati i prilagođavati. Temeljem preporuka za rad u djelatnosti prijevoza putnika autobusima tijekom pandemije COVID-19, Hrvatskog Zavoda za javno zdravstvo, broj i raspored putnika u sjedalima određen je na način da omogućava propisani razmak između njih, odnosno na način da osobe sjede naizmjenice na sasvim lijevom i sasvim desnom sjedalu. Takav raspored sjedenja, uz redovno čišćenje i prozračivanje unutrašnjosti prijevoznog sredstva (autobusa) prije vožnje i nakon vožnje, prouzrokovao je i potrebu za većim brojem autobusa koji će, kako bi se osiguralo efikasno provođenje mjera, obavljati prijevoz putnika u javnom prometu na području Grada Slavenskog Broda. Broj putnika koji određeni autobus može primiti se smanjio, dok se nasuprot tome, broj autobusa morao povećati te se sukladno tome morao prilagoditi i raspored vožnje. Nadalje navodi da će, postupno ponovno uspostavljanje usluga linijskog prijevoza potpuno ovisiti o pristupu ograničenjima putovanja, epidemiološkim procjenama nadležnih tijela i stručnim medicinskim savjetima o potrebnim zdravstvenim i sanitarnim predostrožnostima i zaštiti, odnosno o daljnjim odlukama i mjerama nadležnih tijela te da trenutno nije moguće predvidjeti koliko dugo će mjere zaštite i pandemija COVID-19 trajati te stoga nadležna tijela, sukladno situaciji, stalno donose nove odluke kako bi zaštitili vozače i putnike u posebnom linijskom i povremenom prijevozu putnika. Zbog neizvjesnih faktora na koje nije moguće utjecati i koji se ne mogu predvidjeti, nemoguće je predvidjeti do kada će pandemija trajati te se prema ocjenama zdravstvenih stručnjaka predviđa nastupanje novog vala pandemije u jesen. Zaključuje da su prije pokretanja postupka davanja koncesije bile poznate gore opisane okolnosti vezane uz pandemiju COVID-19, dokumentacija za nadmetanje bila bi sadržajno drugačija, osobito u sljedećim dijelovima: i. točka 6. dokumentacije za nametanje - unaprijed utvrđene linije na kojima autobusi prometuju i unaprijed utvrđeni broj polazaka po pojedinoj liniji bio bi drugačiji, a svakako bi bio drugačiji i broj dnevnih vožnji po određenoj liniji; ii. točka 8. dokumentacije za nametanje - rok trajanja koncesije, zbog epidemioloških mjera nadležnih tijela, također bi bio drugačiji i prilagođen novim okolnostima; iii. točka 22. dokumentacije za nametanje - nova maksimalna i minimalna cijena karte bila bi

prilagođena na način da se građane potakne na korištenje javnog prijevoza. Uz sve navedeno, posljedično bi bila drugačija i procijenjena vrijednost koncesije. Navodi da se žalitelj neosnovano poziva na otvoreni postupak javne nabave za prijevoz učenika osnovnih škola Grada Slavenskog Broda od 24. lipnja 2020. godine, s obzirom na činjenicu da se radi o dva različita postupka. Navodi da u okolnostima koje egzistiraju već nekoliko mjeseci ne može pod uvjetima koji su raspisani znati koliki će to utjecaj imati na njegove financijske obveze niti je mogao u trenutku raspisivanja koncesije predvidjeti značajno smanjenje općih prihoda zbog okolnosti vezanih uz pandemiju COVID-19. Suglasan je s činjenicom da komunalna djelatnost prijevoza putnika ne može biti trajno ukinuta, ali navodi da nove okolnosti nastale pandemijom COVID-19 utječu na broj potrebnih linija, kao i na broj putnika koje se tim linijama koriste. S obzirom na navedeno, ističe kako bi zbog takvih promijenjenih okolnosti na koje nije moguće utjecati i koje se ne mogu predvidjeti, sklapanjem ugovora o koncesiji na tako dugi rok, davatelj koncesije preuzeo veliki rizik.

Ocjenjujući osnovanost ovog navoda utvrđeno je da je u Odluci o poništenju od 13. kolovoza 2020. navedeno da je donesena temeljem članka 38. stavka 1. točka 1. i stavka 2. Zakona o koncesijama jer su postale poznate okolnosti koje bi, da su bile poznate prije pokretanja postupka davanja koncesije, dovele do neobjavlivanja obavijesti o namjeri davanja koncesije ili do sadržajno bitno drukčije obavijesti o namjeri davanja koncesije. Dalje se navodi kako slijedi. „Naime, uslijed pandemije COVID-19, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, je 21. ožujka 2020. godine donio Odluku o privremenoj zabrani javnog prometa (dalje u tekstu: "Odluka 1"), kojom je između ostalog određena obustava javnog linijskog prijevoza putnika u unutarnjem cestovnom prometu te javno gradski prijevoz. Obustava javnog gradskog prometa trajala je do 27. travnja 2020., a obustava međugradskog prijevoza do 11. svibnja 2020. godine. Iako Odluka 1 više nije na snazi, zbog daljnjeg trajanja pandemije COVID-19, Stožer civilne zaštite i dalje donosi nove preporuke i mjere zaštite kojima regulira zaštitu vozača i putnika u posebnom linijskom i povremenom prijevozu putnika. Zbog svega navedenog došlo je do smanjene potrebe, odnosno do smanjenog opsega vožnji te prestanka potrebe postojanja za određenim linijama definiranim u točki 6. dokumentacije za nadmetanje. Točkom 6. dokumentacije za nadmetanje predviđen je točan broj linija i prijevoznih pravaca koje bi ponuditelj po danu morao obavljati uz unaprijed utvrđeni broj polazaka po pojedinoj liniji, a koje će se zbog nastale situacije morati mijenjati i prilagođavati. Temeljem preporuka za rad u djelatnosti prijevoza putnika autobusima tijekom pandemije COVID-19, Hrvatskog Zavoda za javno zdravstvo, broj i raspored putnika u sjedalima određen je na način da omogućava propisani razmak između njih, odnosno na način da osobe sjede naizmjenice na sasvim lijevom i sasvim desnom sjedalu. Takav raspored sjedenja, uz redovno čišćenje i prozračivanje unutrašnjosti prijevoznog sredstva (autobusa) prije vožnje i nakon vožnje, prouzrokovao je i potrebu za većim brojem autobusa koji će, kako bi se osiguralo efikasno provođenje mjera, obavljati prijevoz putnika u javnom prometu na području Grada Slavenskog Broda. Broj putnika koji određeni autobus može primiti se smanjio, dok se nasuprot tome, broj autobusa morao povećati te se sukladno tome morao prilagoditi i raspored vožnje. Nadalje, prestanak rada škole, zatvaranje radnih mjesta, rad od kuće i ostale mjere suzbijanja pandemije dovele su do smanjenja broja putnika koji koriste javni prijevoz, a koji javni prijevoz bi koristile da nije nastupila pandemija COVID-19. Nadalje, postupno ponovno uspostavljanje usluga linijskog prijevoza potpuno će ovisiti o pristupu ograničenjima putovanja, epidemiološkim procjenama nadležnih tijela i stručnim medicinskim savjetima o potrebnim zdravstvenim i sanitarnim predostrožnostima i zaštiti odnosno o daljnjim odlukama i mjerama nadležnih tijela. Trenutno nije moguće predvidjeti koliko dugo će mjere zaštite i pandemija COVID-19 trajati te stoga nadležna tijela, sukladno situaciji, stalno donose nove odluke kako bi zaštitili vozače i putnike u posebnom linijskom i povremenom prijevozu putnika. Počevši od kraja lipnja novi podaci o broju zaraženih pokazatelj su da pandemija još uvijek nije završila te kako je nastupio novi val. Naime, prema dostupnim podacima broj zaraženih veći je nego je bio u ožujku i travnju iste godine te taj broj i dalje raste. Nadležna tijela konstantno donose nove mjere i preporuke s

ciljem zaštite vozača i putnika u autobusima, a koje zdravstvene i sanitarne mjere utječu na uvjete u kojima se javni prijevoz treba obavljati. Naime, zbog brojnih neizvjesnih faktora na koje nije moguće utjecati i koji se ne mogu predvidjeti, neizvjesno je do kada će pandemija trajati. Nadalje, prema ocjenama zdravstvenih stručnjaka predviđa se nastupanje novog vala pandemije u jesen. Dakle, da su prije pokretanja postupka davanja koncesije bile poznate gore opisane okolnosti vezane uz pandemiju COVID-19, dokumentacija za nadmetanje bila bi sadržajno drugačija, osobito u sljedećim dijelovima: i. točka 6. Dokumentacije za nametanje - unaprijed utvrđene linije na kojima autobusi prometuju i unaprijed utvrđeni broj polazaka po pojedinoj liniji bio bi drugačiji, a svakako bi bio drugačiji i broj dnevnih vožnji po određenoj liniji; ii. - točka 8. dokumentacije za nametanje - rok trajanja koncesije, zbog epidemioloških mjera nadležnih tijela, također bi bio drugačiji i prilagođen novim okolnostima; iii. točka 22. dokumentacije za nametanje - nova maksimalna i minimalna cijena karte, bila bi prilagođena na način da se građane potakne na korištenje javnog prijevoza. Uz sve navedeno, posljedično bi bila drugačija i procijenjena vrijednost koncesije.

Uvidom u dokumentaciju za nadmetanje, utvrđeno je da je točkom 6. dokumentacije za nadmetanje kao vrsta koncesije propisana koncesija za javne usluge, a predmet koncesije je obavljanje komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom cestovnom prometu na području grada Slavenskog Broda koji se mora vršiti odgovarajućim vozilima autobusima na unaprijed utvrđenim linijama, uz unaprijed utvrđeni broj polazaka po pojedinoj liniji te uz unaprijed utvrđenu maksimalnu cijenu vozne karte za određene kategorije građana. Nadalje je navedeno da je koncesijom obuhvaćeno 8 linija te se navode prijevozni pravci. Nadalje je navedeno da ponuditelj samostalno određuje broj stajanja unutar zadanih linija i vozni red, s time da je potrebno osigurati ukupan broj polazaka po liniji kako je određeno sukladno zahtjevima iz tablice. Tako je primjerice za Linije 1, 2, 3 i 4 potrebno osigurati 12 polazaka dnevno, za školske praznike 10 polazaka, a za vrijeme praznika i nedjeljom 4 i 5 linija dnevno. Točkom 8. dokumentacije za nadmetanje propisano je da se koncesija daje na rok od pet godina od dana stupanja na snagu ugovora o koncesiji te da je trajanje koncesije moguće produljiti pod uvjetima predviđenim ugovorom o koncesiji i mjerodavnim propisima. Točkom 22. dokumentacije za nadmetanje kao maksimalna cijena karte na temelju Studije davanja koncesije određeno je najmanje 6,00 HRK, a najviše 8,00 HRK sa svim porezima i davanjima za jedan prijevoz. U nastavku su propisane ostale cijene karata prijevoza i obvezne pogodnosti te uvjeti izmjene cijene karata. U obavijesti o namjeri davanja koncesije propisano je da je procijenjena vrijednost koncesije 20.040.798,65 HRK.

Zakon o koncesijama u članku 1. stavku 2. sadrži opću normu koja propisuje da se na pitanja koja nisu uređena tim Zakonom odgovarajuće primjenjuju posebni zakoni te propisi kojima se uređuje javna nabava. Slučajevi u kojima će davatelj koncesije poništiti postupak davanja koncesije propisani su u članku 38. stavku 1. Zakona koncesijama te je točkom 1. tog članka propisano da će davatelj koncesije poništiti postupak davanja koncesije, ako postanu poznate okolnosti koje bi, da su bile poznate prije pokretanja postupka davanja koncesije, dovele do neobjavlivanja obavijesti o namjeri davanja koncesije ili do sadržajno bitno drukčije dokumentacije za nadmetanje i/ili obavijesti o namjeri davanja koncesije.

Dakle, u konkretnom slučaju davatelj koncesije je poništio predmetni postupak davanja koncesije zbog određenih okolnosti navedenih u pobijanoj Odluci, koje da su bile poznate prije, bi dovele do neobjavlivanja obavijesti o namjeri davanja koncesije ili do sadržajno bitno drukčije obavijesti o namjeri davanja koncesije. Među strankama nije sporno da određene okolnosti navedene kao razlozi za poništenje predmetnog postupka ne mogu dovesti do trajnog ukidanja komunalne djelatnosti prijevoza putnika, međutim sporno je radi li se u konkretnom slučaju o opravdanim razlozima za poništenje predmetnog postupka. Na ocjenu spornog navoda nije od utjecaja okolnost da je davatelj koncesije 24. lipnja 2020. objavio otvoreni postupak javne nabave radi prijevoza učenika Osnovnih škola Grada Slavenskog Broda, jer se radi o potpuno drugom postupku javne nabave, i to radi prijevoza učenika, niti je od utjecaja okolnost da se u Odluci o poništenju spominje Odluka o privremenoj zabrani javnog prometa od 21. ožujka 2020. godine

koja je u međuvremenu stavljena izvan snage. Nadalje, općepoznata je činjenica da je Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske 11. ožujka 2020. donijelo Odluku o proglašenju epidemije bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 KLASA: 011-02/20-01/143, URBROJ: 534-02-01-2/6-20-01 kojom je proglašena epidemija bolesti Covid-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2 na području čitave Republike Hrvatske. Navedena Odluka stupila je na snagu danom donošenja. Činjenica koja među strankama nije sporna jest da je postupak davanja koncesije pokrenut prije stupanja na snagu navedene Odluke o proglašenju epidemije, odnosno 15. srpnja 2019., prema tome u trenutku pokretanja postupka davanja koncesije nije postojala niti se moglo predvidjeti nastupanje i proglašenje epidemije Covid-19, u obliku te sa posljedicama koje utječu ne samo na javno zdravlje već i na gospodarstvo u cijelosti. Naime, pandemija bolesti Covid-19 ugrožava javno zdravlje te iziskuje određene mjere u svrhu sprječavanja širenja zaraze, pa tako i u putničkom prijevozu, međutim ima za posljedicu i ugrozu gospodarstva kako u svijetu tako i u Republici Hrvatskoj, o čemu javni naručitelji pa tako i davatelji koncesije prilikom provođenja postupka javne nabave odnosno davanja koncesije moraju voditi računa. Davatelj koncesije je u predmetnom postupku jasno naveo i obrazložio razloge te naveo dijelove dokumentacije za koje smatra da bi uslijed navedenih okolnosti pandemije Covid-19, trebalo sadržajno izmijeniti odnosno prilagoditi novim okolnostima, u bitnom vezano za utvrđene linije na kojima autobusi prometuju i utvrđeni broj polazaka po pojedinoj liniji, broj dnevnih vožnji po određenoj liniji, rok trajanja koncesije te novu maksimalnu i minimalnu cijenu karte. Slijedom navedenoga, kako epidemija uzrokuje znatnu neizvjesnost u funkcioniranju svakodnevnih aktivnosti građana i pravnih osoba, što se očituje kroz donošenje i provedbu odluka Nacionalnog stožera civilne zaštite, prema ocjeni ovog državnog tijela, davatelj koncesije nije postupio protivno odredbi članka 38. stavka 1. točke 1. Zakona o koncesijama kada je, radi prilagođavanja novim okolnostima, ocijenio da bi sadržaj dokumentacije za nadmetanje i/ili obavijesti o namjeri davanja koncesije bio bitno drugačiji da su te okolnosti bile poznate prije pokretanja postupka davanja koncesije. Slijedom navedenog, žalbeni navod ocijenjen je kao neosnovan.

Žalitelj u dopuni žalbe od 31. kolovoza 2020. navodi da naručitelj nije izradio novu studiju opravdanosti davanja koncesije rezultat koje bi bili navodi koje davatelj koncesije navodi u Odluci o poništenju postupka. Navodi da je iz studije opravdanosti sasvim jasno da je davanje koncesije u javnom i općem interesu, a kako je riječ o komunalnoj usluzi istu nije moguće u potpunosti ukinuti ili obustaviti. Također navodi da, protivno članku 16. Zakona o koncesijama u dokumentaciji postupka ne postoji obrazloženi prijedlog stručnog povjerenstva o poništenju postupka davanja koncesije.

Ocijenjujući žalbeni navod ovo je tijelo utvrdilo da je zrada studije opravdanosti davanja koncesije, propisana člankom 14. stavkom 3. Zakona o koncesijama kao jedna od pripremnih radnji koje davatelj koncesije provodi radi davanja koncesije, a koja *prethodi* početku postupka davanja koncesije. Dakle, budući da iz Zakona o koncesijama ne proizlazi obveza davatelja koncesije da prije donošenja odluke o poništenju postupka davanja koncesije izradi studiju opravdanosti, ovaj dio žalbenog navoda ocijenjen je kao neosnovan.

Nadalje, uvidom u dokumentaciju postupka, utvrđeno je da se u toj dokumentaciji nalazi i dokument stručnog povjerenstva za koncesiju naziva „Poništenje postupka dodjele koncesije za obavljanje usluge prijevoza putnika u javnom prometu na području grada Slavenskog Broda“, KLASA: 340-01/18-01/141, URBROJ: 2178/01-09-20-85 od 6. kolovoza 2020. u kojem se u bitnom navodi da stručno povjerenstvo *predlaže* davatelju koncesije poništavanje postupka davanja koncesije iz razloga jer su postale poznate okolnosti koje bi, da su bile poznate prije pokretanja postupka davanja koncesije, dovele do sadržajno bitno drugačije dokumentacije za nadmetanje i obavijesti o namjeri davanja koncesije. Nadalje se utvrđuje da bi, da su te okolnosti bole poznate prije pokretanja postupka davanja koncesije, dokumentacija za nadmetanje bila sadržajno drugačija u točkama 6., 8. i 22. te bi bila drugačija i procijenjena vrijednost nabave. Imajući na umu navedeno, postupak poništenja davanja koncesije u tom je dijelu proveden

sukladno odredbi članka 16. stavka 12. Zakona o koncesijama, prema kojem je kao jedan od zadataka stručnog povjerenstva za koncesiju utvrđivanje prijedloga o poništenju postupka davanja koncesije. Slijedom navedenog, i ovaj dio žalbenog navoda ocijenjen je kao neosnovan.

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

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je u žalbenom postupku postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 45.781,25 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka i troškova sastava žalbe po odvjetniku. Budući da je člankom 431. stavkom 4. ZJN 2016 propisano da u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

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



Stranke žalbenog postupka:

1. Grad Slavonski Brod, Slavonski Brod, Vukovarska 1
2. Terzić bus d.o.o., Slavonski Brod, Lička 83