



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/963
URBROJ: 354-01/21-8
Zagreb, 15. prosinca 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice, te Danijele Antolković i Darie Duždević članica, postupajući po žalbama žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad, OIB: 84931084664 i Presečki grupa d.o.o., Krapina, OIB: 85843181422, u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0008779 te ispravci objave broj: 2021/S F14-0021184 i 2021/S F14-0036940, 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, 98/19 i 41/21), te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbijaju se žalbe žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad i žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina kao neosnovane.
2. Odbijaju se zahtjevi žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad i žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovani.

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 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 dostavili žalitelji Slavonija bus d.o.o., Novi Grad i Presečki grupa d.o.o., Krapina. Žalitelji su žalbama osporavali zakonitost pojedinih odredbi osnovne 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 1. lipnja 2021. objavio izmjene dokumentacije o nabavi te ispravak objave pod brojem: 2021/S F14-0021184.

Na sadržaj spomenute izmjene dokumentacije o nabavi žalbu su ovome tijelu izjavili žalitelj Fils d.o.o., Banjole, Presečki grupa d.o.o., Krapina i Slavonija bus d.o.o., Novi Grad. Žalitelji su žalbom osporavali zakonitost pojedinih odredbi izmjene dokumentacije o nabavi predlažući njihovo poništenje, uz naknadu troškova žalbenog postupka. Postupajući po navedenim žalbama ovo tijelo je 22. srpnja 2021. donijelo Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/554, URBROJ: 354-01/21-10 (dalje u tekstu: Rješenje KLASA: UP/II-034-02/21-01/554) kojim je odbacilo žalbu žalitelja Fils d.o.o., Banjole kao nepravodobnu (točka 1. izreke), poništilo dio izmjene dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću (točka 2. izreke) te naložilo naručitelju naknaditi žalitelju Presečki grupa d.o.o., Krapina i žalitelju Slavonija bus d.o.o., Novi Grad troškove žalbenog postupka, svakome u iznosu od 5.000,00 kuna (točke 3. i 4. izreke).

Nastavno, naručitelj je 12. listopada 2021. objavio II. izmjene dokumentacije o nabavi te ispravak objave pod brojem: 2021/S F14-0036940.

Na sadržaj navedene II. izmjene dokumentacije o nabavi urednu žalbu je ovome tijelu 22. listopada 2021. putem sustava e-Žalbe izjavio žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad. Žalitelj žalbom osporava zakonitost pojedinih odredbi II. izmjene dokumentacije o nabavi, predlaže poništiti te odredbe, uz naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

Također, na sadržaj spomenute II. izmjene dokumentacije o nabavi urednu žalbu je 22. listopada 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 II. izmjene dokumentacije o nabavi, predlaže usvojiti žalbu i poništiti dio II. izmjene dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, i to točke 11. do 17., 19.2., 19.3, 19.4., 20., 27., 34., 36. i 38. 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, izmjena dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

Žalbe žalitelja su dopuštene, pravodobne, uredne te izjavljene od ovlaštene osobe.

Žalbe žalitelja su neosnovane.

Žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad žalbom osporava točku 11. II. izmjene dokumentacije o nabavi navodeći da je predmet nabave određen kao nabava javno linijskog prijevoza za učenike osnovnih škola gdje je ponuditelj obavezan pružati uslugu prijevoza učenika na redovnim linijama (pojam koji ne postoji prema propisima o prijevozu putnika u cestovnom prometu, ističe žalitelj), sukladno voznom redu javnog linijskog prijevoza, a kojim linijama se prevoze i svi ostali korisnici prijevoza, određen protivno članku 4. točki 36. i članku 44. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu

(Narodne novine, broj NN 41/18, 98/19, 30/21 i 89/21) jer se prema navedenim odredbama učenici do i od škole prevoze posebnim linijskim prijevozom. Pri tome upozorava na pogrešno pravno shvaćanje ovoga tijela da 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) ne propisuje način organiziranja prijevoza učenika osnovnih škola koje shvaćanje je, smatra žalitelj, protivno načelu tržišnog natjecanja jer Zakon o prijevozu u cestovnom prometu propisuje da se učenici u i iz škole prevoze posebnim linijskim prijevozom, radi čega je u Pravilniku o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca (Narodne novine, broj 100/08 i 20/09) propisano da se radi samo o prijevozu djece i njihove pratnje, a ne da bi se učenici osnovne škole prevozili javnim linijskim prijevozom zajedno s ostalim kategorijama putnika, što je suprotno i općim načelima brige o djeci i njihove zaštite. Prema tome, smatra da je naručitelj pogrešno odredio predmet nabave jer je iz izmjena dokumentacije o nabavi jasno da naručitelj nabavlja usluge organiziranog prijevoza djece (učenika osnovnih škola), bez da je uzeo u obzir odredbu članka 1. stavka 2. Pravilnika o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca. Iz navedenog je jasno da se djeca na nastavu i s nastave mogu prevoziti isključivo kao skupina te da se u autobusu ne smiju voziti ostali putnici osim ako nisu roditelji, nastavnici, treneri ili sl. osobe koji se brinu o djeci.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina, također osporavajući točku 11. II. izmjene dokumentacije o nabavi, navodi da je naručitelj, sukladno mjerodavnim odredbama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, dužan nabavu prijevoza učenika osnovnih škola nabaviti isključivo kao posebni linijski prijevoz. Navedenom tumačenju koincidiraju i odredbe Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi te Pravilnik o posebnim uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca. Prema izmijenjenoj dokumentaciji, navodi žalitelj, prijevoz se obavlja na temelju pisanog ugovora između prijevoznika i naručitelja prijevoza (kako je navedeno u točki 17.) pri čemu naručitelj u cijelosti plaća prijevoz, kako je navedeno u točki 36. u kojoj je, što žalitelj smatra indikativnim, brisan tekst koji se odnosi na popis putnika koji je također obilježje posebnog linijskog prijevoza, a da bi se, po mišljenju žalitelja, izbjegla povezanost s tom vrstom prijevoza (iako naručitelj mora prijevozniku dostaviti popis učenika radi specifikacije pruženih usluga tako i prijevoznikove obveze da svakom učeniku izda mjesečnu kartu), dok naručitelj može biti isključivo pravna osoba ili fizička osoba — obrtnik odnosno jedinica regionalne samouprave. Smatra da je naručitelj postupio protivno pravnom shvaćanju ovoga tijela zauzetom u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/554 jer je Državna komisija jasno ukazala naručitelju da kroz javni linijski prijevoz ne može nabavljati 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 skupni korisnika prijevoza (učenicima). Dakle, naručitelj je opis predmeta nabave ponovno odredio protivno definiciji javnog linijskog prijevoza iz članka 4. točke 19. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu. Naručitelj je II. izmjenom dokumentacije postupio diskriminirajuće, tek formalno je opisao predmet nabave kao javni linijski prijevoz, a i dalje je predmet nabave isključivo prijevoz učenika, cijena ponude i dalje se odnosi samo na prijevoz učenika, a navod da se linijama prevoze i ostali korisnici prijevoza upravo potvrđuje diskriminirajuće postupanje naručitelja prema svim ostalim kategorijama putnika kojima je dužan osigurati prijevoz pod jednakim uvjetima na nediskriminirajućoj osnovi i po unaprijed utvrđenom voznom redu, cjeniku i Općim uvjetima prijevoza. Osim toga, navodi žalitelj, niti u izmijenjenoj dokumentaciji o nabavi nema nikakvih konkretnih podataka o linijama kojima bi se učenici mogli koristiti pa je i u tom dijelu izmjena dokumentacije nezakonita i onemogućava predaju usporedivih ponuda. U troškovnicima se ne nalaze ni podaci o

voznim vremenima, predviđenim vremenima dolaska učenika u školu, odlaska učenika iz škole, nije navedeno radno vrijeme škola, vrijeme početka i završetka nastave i druge s time povezane činjenice koje su potrebne za podnošenje ponude, ne postoji specifikacija broja učenika prema vremenima polazaka u/iz škole pa obzirom na specifičnosti javnog linijskog prijevoza, gdje se ne može unaprijed znati točan broj korisnika prijevoza na pojedinom polasku, može doći do popunjenosti kapaciteta vozila te učenici neće na vrijeme stići na nastavu.

Nadalje, žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina osporava i točku 13. II. izmjene dokumentacije o nabavi navodeći kako naručitelj kroz uslugu koja mora biti javna i dostupna svim korisnicima prijevoza bez diskriminacije i pod jednakim uvjetima opet nabavlja prijevoz samo određenoj skupini putnika te je tehnička specifikacija protivna definiciji javnog linijskog prijevoza putnika i ZJN 2016.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina u odnosu na izmjene u točkama 14. i 15. navodi da se radi o izmjenama koje su formalne naravi sa svrhom da se zaobiđe povezivanje s posebnim linijskim prijevozom što je protivno odredbama javnog linijskog prijevoza i ostalih dijelova dokumentacije o nabavi.

U vezi izmjene u točke 16. koja upućuje na javne linije određene u troškovnicima, žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina navodi da su u troškovnicima navedene i linije koje uopće ne postoje tj. za koje nijedan prijevoznik nema dozvole, da na području Zagrebačke županije nijedan prijevoznik nema sklopljen ugovor o javnoj usluzi odnosno ne postoje sklopljeni ugovori o komunalnom prijevozu putnika niti odluka jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalnog prijevoza putnika. Izvršavanje predmeta nabave je nejasno određeno jer je nejasno o kojim se konkretno linijama radi, na koji način će se prijevoz obavljati na linijama za koje nitko ne posjeduje dozvole odnosno ugovore/odluku o komunalnom prijevozu/ugovor o javnoj usluzi. Slijedom navedenog, izmjena dokumentacije o nabavi nije sukladna članku 200. stavku 1. ZJN 2016.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina u odnosu na izmjene dokumentacije o nabavi u točki 19.2. koja se odnosi na tehničku i stručnu sposobnost, navodi da je naručitelj u potpunosti eliminirao točku 19.2., ali je sporni dokaz u vidu dozvola/ugovora o javnoj usluzi/ugovora/odluke o komunalnom prijevozu putnika ukamufilirao u novu točku 38. tražeći dostavu tog dokaza u određenom roku nakon izvršnosti Odluke o odabiru. Ističe da je žalitelj na taj način izbjegao pravno shvaćanje Državne komisije zauzeto u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/554 jer je odredbu točke 19.2., za koju je Državna komisija utvrdila da je nezakonita, naručitelj ponovno propisao u novoj točki 38. II. izmjene dokumentacije o nabavi (Posebni uvjeti za izvršenje ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma).

U odnosu na točku 34. II. izmjene dokumentacije o nabavi žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina navodi da je naručitelj izmjenom roka dostave ponuda na 25. listopada 2021. počinio daljnju povredu odredaba ZJN 2016 jer navedeni rok predaje ponude istječe zajedno s rokom za izjavljivanje žalbe, što je nezakonito jer tijekom za predaju ponuda prema satu istječe prije isteka sata predaje žalbe istog dana tj. 25. listopada 2021. u ponoć.

Nadalje, žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad, osporavajući točku 38. II. izmjene dokumentacije o nabavi, prije svega napominje da se dozvole za javni linijski prijevoz ne mogu ishoditi još od 2017. u kojem smislu upućuje na dva žalbena postupka koja su se prethodno vodila pred ovim tijelom (KLASA: UP/II-034-02/21-01/238 i KLASA: UP/II-034-02/21-01/554) te se poziva na sve izneseno i dokazano u tim žalbenim postupcima, a vezano za činjenicu da prijevoznik Čazmatrans Nova d.o.o. i povezana društva imaju više od 80% dozvola za javni linijski prijevoz na području Zagrebačke županije, zatim, da ugovor o obavljanju komunalnog prijevoza na području Zagrebačke županije nema nitko, da odluku jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalnog prijevoza na području

Zagrebačke županije ima samo prijevoznik ZET d.o.o. Žalitelj posebno napominje da dozvole za međužupanijski javni linijski prijevoz koji prometuje na području Zagrebačke županije, ima više prijevoznika, međutim, navedeni prijevoz nije uopće primjenjiv na predmet nabave jer prijevoznik koji ima dozvolu za međužupanijski javni linijski prijevoz, ako nema u voznom redu stajalište/stajališta na području na kojemu je potrebno prevoziti učenike osnovnih škola, primjerice, osnovne škole Ante Kovačića na relaciji Kraj Gornji – Marija Gorica, ne može ispuniti uvjet za izvršenje ugovora unatoč tome što bi bio odabran kao najpovoljniji ponuditelja gdje mu onda prijeti sankcija naplate jamstva za ozbiljnost ponude. Navodi da naručitelj i II. izmjenom dokumentacije o nabavi krši načela tržišnog natjecanja te diskriminira prijevoznike koji nemaju dozvole za javni linijski, županijski ili međužupanijski prijevoz putnika u cestovnom prometu i/ili ugovore o komunalnom prijevozu i/ili odluke jedinica lokalne samouprava o komunalnom prijevozu.

I žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina osporava zahtjeve iz točke 38. II. izmjene dokumentacije o nabavi te navodi da nisu primjenjivi na predmet nabave iz sljedećih razloga - prijevoz učenika se može obavljati samo kao posebni linijski prijevoz putnika; zatim, rješenjem ovoga tijela utvrđeno je da naručitelj ne može kroz javni linijski prijevoz nabavljati prijevoz isključivo jednoj skupini putnika te konačno, jer posebni uvjeti izvršenja ugovora podrazumijevaju fiksne objektivne zahtjeve koji ne utječu na procjenu ponuda i ne mogu se tražiti u fazi nakon izvršenosti odluke o odabiru (naručitelj ne smije prvo donijeti odluku o odabiru, a onda naknadno raditi provjeru da li odabrani ponuditelj ima odluku o komunalnom prijevozu putnika ili dozvolu za županijski/međužupanijski prijevoz). Navodi da posebni uvjeti za izvršenje ugovora mogu uključivati ekonomske, okolišne, društvene značajke ili značajke povezane s inovacijama ili zapošljavanjem te služe za utvrđivanje posebnih zahtjeva vezanih uz izvršenje ugovora. Uz navedeno smatra da je naručitelj bio obvezan te posebne uvjete staviti na prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima, što naručitelj nije učinio. Također, posebni uvjeti izvršenja trebali bi biti usklađeni s Direktivom 2014/24 te ne smiju biti diskriminirajući, a navedeni zahtjev, uz to što je nezakonit, upravo jest diskriminirajući prema ponuditeljima koji navedene dokumente ne posjeduju ili ih posjeduje samo jedan gospodarski subjekt na području određene grupe. Stoga, razvidno je da je naručitelj pokazao manipulativno ponašanje koje je protivno odredbama ZJN 2016 te pravnim shvaćanjima i primjedbama Državne komisije.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina također navodi da naručitelj u izmjeni dokumentacije o nabavi odnosno u obrascu za izmjenu nije naveo izmjene dokumentacije po točkama kako su mijenjane čime je doveo u zabludu ponuditelje koji se oslanjaju na obrazac ispravka u kojem nisu razvidne izmjene koje se ovdje osporavaju.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina, uz sve navedeno, zaključno navodi da je znakovito da je u prvoj dokumentaciji o nabavi posjedovanje linija javnog prijevoza bilo definirano kao pogodnost kojim bi se učenici mogli neograničeno koristiti, a naročito učenici s posebnim potrebama, dok bi se ovom izmjenom učenici prevozili striktno javno linijskim prijevozom. Žalitelj daje za pojedine grupe odnosno osnovne škole Pušća, Dubravica i Prigorje Brdovečko (iako navodi da je takvo i slično stanje u većini grupa/osnovnih škola), tabelarni prikaz problematike s linijama na tom području. Tako navodi da kod grupe 10 (OŠ Ivana Perkovca, Šenkovac) na liniji Zaprešić – Drenje ima ukupno 25 učenika te da za tu liniju postoji dozvola C1 034 2. U istoj grupi na liniji Zaprešić – Kraj Gornji ima ukupno 143 učenika te da za tu liniju postoje dozvole C1 032 i 052. Žalitelj ističe da dozvole za tu grupu posjeduje samo jedan prijevoznik i to gospodarski subjekt Meštrović prijevoz. Kod grupe 11 (OŠ Ivane Brlić Mažuranić, Prigorje Brdovečko) na liniji Zaprešić – Kraj Gornji ima ukupno 70 učenika, a za tu liniju postoji dozvola C1 032. U istoj grupi na liniji Zaprešić – Drenje ima ukupno 50 učenika,

a za tu liniju postoji dozvola C1 032. Kod grupe 24 (OŠ Pušća i OŠ Dubravica) na liniji OŠ Pušća – Zaprešić - Dubravica ima ukupno 26 učenika te na toj liniji postoje dozvole C1 033, 049 i 050. Na liniji Dubrava Pušč.-Bregovljana-Marija Mag. ima ukupno 60 učenika te nema javnog linijskog prijevoza. Na liniji Pušč. i Kup. Hruševac-Stanišakov j.-Jug.s. ima ukupno 104 učenika te nema javnog linijskog prijevoza. Na liniji Zaprešić-Dubravica ima 7 učenika te postoji dozvola C1 033. Na liniji Kraj Gornji-Polog-Rozga-Bobovec ima 56 učenika te postoji dozvola C1 053. Na liniji Lukavec-Prosinec-Lug. Breg-Vučilčevo nema javnog linijskog prijevoza. Žalitelj ističe da dozvole za navedene grupe posjeduje samo jedan prijevoznik, i to Meštrović prijevoz d.o.o. Na okolnost svojih navoda žalitelj u žalbenom postupku dostavlja izvod iz upisnika županijskih linija za Zagrebačku županiju iz kojeg je vidljivo, navodi žalitelj, da na području osnovnih škola I. B. Mažuranić, Prigorje Brdovečko, Ivana Perkovca Šenkovec, te Pušća i PŠ Dubravica, županijske linije posjeduje samo jedan prijevoznik (spomenuti Meštrović prijevoz d.o.o.).

Očitujući se na žalbene navode žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad naručitelj ukratko navodi da je postupio sukladno rješenju ovoga tijela te izmijenio sve točke dokumentacije o nabavi zahvaćene nezakonitošću koje su dovodile u pitanju koju vrstu prijevoza nabavlja naručitelj. Navodi da mu je namjera učenicima osigurati dolazak i odlazak u i iz škole te osigurati korištenje prijevoza i za izvanškolske aktivnosti učenika, kao i za sve druge potrebe.

U odnosu na žalbene navode žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina, naručitelj u bitnome navodi kako Državna komisija u Rješenju KLASA: UP/II-034-02/21-01/554 svoja shvaćanja temelji na Presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Usž-2355/16-2 te u istom navodi kako nije protivno odredbama ZJN 2016 organizirati prijevoz učenika bilo kao javni ili kao posebni linijski prijevoz. Jedino što je u osnovnoj dokumentaciji o nabavi bilo sporno je što nije bilo jasno koja se vrsta prijevoza nabavlja, budući da su pojedine točke dokumentacije upućivale na to da se radi o javnom, a pojedine da se radi o posebnom linijskom prijevozu, pa je naručitelj, postupajući po odluci Državne komisije, izmijenio sve točke dokumentacije o nabavi koje su bile zahvaćene nepravilnošću i koje su dovodile u pitanje koju vrstu prijevoza naručitelj nabavlja.

Kako bi se riješilo među strankama sporno pitanje zakonitosti pojedinih odredbi II. izmjene dokumentacije o nabavi, potrebno je prije svega izvršiti uvid u te odredbe. Tako je u točki 11. naslova Opis predmeta nabave naručitelj propisao da je predmet nabave nabava javno linijskog prijevoza za učenike osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija. Pored citiranja odredbe članka 4. točke 19. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu koja daje definiciju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, naručitelj je dalje propisao da je ponuditelj obavezan pružati uslugu prijevoza učenika na redovnim linijama sukladno voznom redu javnog linijskog prijevoza, a kojim linijama se prevoze i svi ostali korisnici prijevoza. Odabrani ponuditelj obavezan je svakom učeniku koji ostvaruje uvjete za prijevoz izdati mjesečnu kartu na njegovo ime, a temeljem koje će učenik imati osiguran prijevoz od mjesta stanovanja do mjesta škole i to neograničeno sukladno voznom redu linijskog prijevoza. Kao CPV oznaku naručitelj je odredio 60100000-9 - Usluge cestovnog prijevoza.

Nadalje, točkom 13. naslova Tehnička specifikacija predmeta nabave propisano je da su predmet nabave usluge javno linijskog prijevoza za učenike osnovnih škola kojima je osnivač Zagrebačka županija. U troškovnicima su navedene javne linije koje koriste učenici na putu od najbliže stanice svog prebivališta do najbliže stanice do škole sukladno voznom redu.

Točkom 14. propisano je da količinu predmeta nabave čini broj učenika u prijevozu. Broj učenika po pojedinoj relaciji je predviđen (okviran) i isti je podložan

promjenama te stvaran broj učenika za koji je potreban prijevoz učenika može biti veći ili manji od navedenog, a ovisi o upisu u pojedinu školu. Količina predmeta nabave određena je u troškovnicima (za svaku pojedinu grupu) koji čine sastavni dio dokumentacije o nabavi. Naručitelj je u troškovnicima odredio predviđene (okvirne) količine na razini jednog mjeseca. Naručitelj se ne obvezuje na realizaciju navedenih količina u cijelosti.

Točkom 15. propisano je da je troškovnik sastavni dio dokumentacije o nabavi.

U točki 16. naručitelj je kao mjesto pružanja usluga naveo područje Zagrebačke županije, na javnim linijama određenim u troškovnicima.

Nadalje, naručitelj je brisao točku 19.2 koja je sadržavala uvjete tehničke i stručne sposobnosti te je kao jedan od dokaza propisivala izjavu ponuditelja da ima dozvole za županijske i/ili međuzupanijske autobusne linije na području Zagrebačke županije

U točki 34. naručitelj je u bitnome propisao da je rok za dostavu ponuda 25. listopada 2021. godine do 9,00 sati kada će se održati i javno otvaranje ponuda.

Novom točkom 38. koja nosi naslov Posebni uvjeti za izvršenje ugovora ili okvirnog sporazuma, propisano je da će okvirni sporazum biti sačinjen sukladno uvjetima iz dokumentacije o nabavi i ponude odabranog ponuditelja, a zaključit će se u roku od 30 dana od dana isteka roka mirovanja, odnosno izvršnosti odluke o odabiru. Okvirni sporazum i ugovor o javnoj nabavi sklopljen temeljem okvirnog sporazuma biti će izrađen u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom te se mora izvršavati sukladno zahtjevima i uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi. Odabrani ponuditelj obavezan je u roku od 8 dana od dana izvršnosti odluke o odabiru dostaviti ugovor o obavljanju komunalnog prijevoza putnika/odluku jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalnog prijevoza ili dozvolu za obavljanje županijskog ili međuzupanijskog prijevoza putnika sukladno članku 33. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu i Uredbe (EZ) br. 1370/2007. U slučaju da odabrani ponuditelj, u traženom roku ne dostavi prethodno navedeni dokaz, smatrat će se da je odustao od svoje ponude, neće se sklopiti okvirni sporazum te će se naplatiti njegovo jamstvo za ozbiljnost ponude, a naručitelj ima pravo ponovo rangirati ponude te donijeti novu odluku o odabiru sukladno članku 307. stavku 7. točki 2. ZJN 2016. Sukladno članku 313. stavak 2. ZJN 2016, naručitelj je obavezan kontrolirati je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom. Kontrolu izvršenja ugovora tijekom njegova trajanja vršit će ovlašteni predstavnik naručitelja. Odabrani ponuditelj mora za cijelo vrijeme trajanja okvirnog sporazuma, odnosno pojedinog ugovora o javnoj nabavi imati sklopljenu policu obaveznog osiguranja putnika u javnom prometu od posljedica nesretnog slučaja za vozila koja će se koristiti prilikom izvršenja ugovora.

Odredbom članka 203. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu cjelinu, a člankom 205. stavcima 1. i 2. tog zakona propisano je da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio te opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Člankom 403. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da je žalitelj obavezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

Odredbom članka 4. stavka 1. točke 19. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu propisano je u bitnome da se javni linijski prijevoz putnika u cestovnom prometu odvija po određenim linijama i po unaprijed utvrđenom voznom redu, cijeni i općim uvjetima prijevoza te se smatra javnom gospodarskom uslugom kao javnim dobrom, dok je točkom 36. tog članka propisano da je posebni linijski prijevoz određene skupine

putnika (učenika od i do škole, djece s teškoćama u razvoju, osoba s invaliditetom te osoba smanjene pokretljivosti, putnika kojima je potrebna medicinska njega, radnika između mjesta prebivališta i mjesta rada, zaposlenika državnih, područnih (regionalnih) i lokalnih institucija), 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. Odredbom članka 31. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu određeno 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. Članak 33. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu u stavku 1. propisuje da se komunalni prijevoz putnika obavlja temeljem ugovora sklopljenog između prijevoznika i jedinice lokalne samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja, sukladno odluci jedinice lokalne samouprave o komunalnom prijevozu, odredbama ovoga Zakona te odredbama Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Stavkom 2. tog članka propisano je da se županijski prijevoz putnika obavlja na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kao javna usluga ili na temelju dozvole za prijevoz koju nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova izdaje upravno tijelo nadležno za promet jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja ili na temelju koncesije. Stavkom 3. tog članka propisano je da se županijski prijevoz putnika može obavljati na temelju dozvola ili na temelju koncesije samo do sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007 ili do sklapanja ugovora o integriranom prijevozu putnika. Stavkom 4. tog članka propisano je da se međužupanijski prijevoz putnika obavlja temeljem dozvole, koju izdaje Ministarstvo, a nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova. Članak 44. istog Zakona sadrži odredbe o obavljanju posebnog linijskog prijevoza putnika.

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.

U svrhu tumačenja propisa u dijelu u kojem se definira vrsta prijevoza učenika u smislu pojašnjenja da li se prijevoz učenika osnovnih škola može organizirati kao javni linijski prijevoz ili isključivo kao posebni linijski prijevoz putnika, ovo tijelo je zatražilo pravnu pomoć od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture te Ministarstva znanosti i obrazovanja.

U dostavljenom mišljenju KLASA: 340-01/21-01/115, URBROJ: 530-08-1-2-21-3 od 6. prosinca 2021., općenitim pozivom na odredbe Zakona o prijevozu u cestovnom prometu i Pravilnika o uvjetima koje moraju ispunjavati autobusi kojima se organizirano prevoze djeca te na odredbu članka 2. točke 9. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture navodi da odluku o načinu organiziranja prijevoza učenika osnovnih škola (kao javni ili posebni linijski prijevoz putnika) donosi naručitelj prijevoza odnosno jedinica lokalne (regionalne) samouprave i škola, budući da odredbama propisa čija provedba je u nadležnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, nije propisano na koji način se može organizirati takav prijevoz.

Isto tako, Ministarstvo znanosti i obrazovanja u svom mišljenju KLASA: 406-01/21-01/00100, URBROJ: 533-02-21-0003 od 3. prosinca 2021. navodi da način nadmetanja i predmet nabave definiraju županije i gradovi kao osnivači osnovnih škola i nositelji financiranja osnovnih škola.

Dakle, mjerodavne odredbe posebnih propisa ne propisuju način organiziranja prijevoza učenika, odnosno ne zabranjuju naručitelju da prijevoz organizira bilo kao javni linijski prijevoz ili kao posebni linijski prijevoz. Navedeno pravno shvaćanje zauzeo je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi broj Usž-2355/16 od 21. prosinca 2016. Osim toga, potrebno je istaknuti da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja njegovu tehničku, tehnološku, funkcionalnu i/ili drugu cjelinu. Slijedom navedenog, proizlazi da je naručitelj odredio predmet nabave tako da na najbolji način zadovolji potrebe naručitelja, pa se stoga ne mogu prihvatiti prigovori žalitelja koji smatraju nezakonitim to što je naručitelj u konkretnom slučaju odabrao prijevoz učenika putem javnog linijskog prijevoza.

U odnosu na točku 38. II. izmjene dokumentacije o nabavi, navodi se da je naručitelj, kao poseban uvjet za izvršenje ugovora ili okvirnog sporazuma, tražio dostaviti ugovor o obavljanju komunalnog prijevoza putnika/odluku jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalnog prijevoza ili dozvolu za obavljanje županijskog ili međžupanijskog prijevoza putnika. Žalitelj Slavonija bus d.o.o., Novi Grad navodi da ugovor o obavljanju komunalnog prijevoza na području Zagrebačke županije nema nitko te da odluku jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalnog prijevoza na području Zagrebačke županije ima samo prijevoznik ZET d.o.o. Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina navodi da na području Zagrebačke županije ne postoje sklopljeni ugovori o komunalnom prijevozu putnika niti odluka jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalnog prijevoza putnika. Osim što su navodi žalitelja u pogledu odluka jedinice lokalne samouprave kontradiktorni, žalitelji nisu dostavili nikakve dokaze kako bi dokazali svoje navode pa postupajući na taj način, žalitelji nisu dokazali postojanje povreda koje su istaknuli u žalbi, a kako to određuju pravila o teretu dokaza iz članka 403. stavka 2. ZJN 2016. Nadalje, žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina ne navodi da je predmetna odredba nezakonita jer posebni uvjeti vezani uz izvršenje ugovora nisu povezani s predmetom nabave u smislu članka 285. stavka 2. ZJN 2016, već navodi da je predmetna odredba nezakonita jer nije primjenjiva na predmet nabave budući da se prijevoz učenika može obavljati samo kao posebni linijski prijevoz, međutim, već je prethodno navedeno da mjerodavne odredbe posebnih propisa ne propisuju način organiziranja prijevoza učenika, odnosno ne zabranjuju naručitelju da prijevoz organizira bilo kao javni ili kao posebni linijski prijevoz. Točno je da je naručitelj posebne uvjete za izvršenje ugovora trebao staviti na prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima (članak 198. stavak 3. ZJN 2016), međutim, budući da se prethodno savjetovanje provodi prije pokretanja postupka javne nabave, slijedom odredbe članka 399. stavka 3. ZJN 2016 (Državna komisija u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radni i odluka donesenih *u postupcima javne nabave*), isto nije predmet kontrole u žalbenom postupku koji se vodi kod ovoga tijela. Što se tiče navoda žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina da su predmetne odredbe točke 38. II. izmjene dokumentacije o nabavi diskriminirajuće prema ponuditeljima koji ne posjeduju tražene dokaze, ističe se da je naručitelj spornu odredbu izmjene dokumentacije o nabavi odredio sukladno članku 33. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu koja zakonska odredba omogućava dostavljanje više dokaza odnosno pravnih temelja za obavljanje javnog linijskog prijevoza putnika u unutaršnjem cestovnom prometu, a žalitelji, kako je prethodno navedeno, nisu ovome tijelu dokazali da ugovor o obavljanju komunalnog prijevoza na području Zagrebačke županije kao i odluku jedinice lokalne samouprave o obavljanju komunalnog prijevoza na području iste županije nema nitko odnosno da odluku jedinice ima samo prijevoznik ZET d.o.o.

Što se tiče navoda žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina da niti u izmijenjenoj dokumentaciji o nabavi nema nikakvih konkretnih podataka o linijama kojima bi se učenici mogli koristiti, da se u troškovnicima ne nalaze podaci o voznim vremenima,

predviđenim vremenima dolaska učenika u školu, odlaska učenika iz škole, radnom vremenu škola itd., navodi se da se sukladno definiciji javnog linijskog prijevoza iz članka 4. stavka 1. točke 19. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu javni linijski prijevoz odvija po određenim linijama i po unaprijed utvrđenom voznom redu, dok se ostali podaci na koje žalitelj ukazuje ne spominju u toj zakonskoj odredbi. Naručitelj je u točki 11. II. izmjene dokumentacije o nabavi propisao da je ponuditelj obavezan pružati uslugu prijevoza učenika na redovnim linijama sukladno voznom redu javnog linijskog prijevoza, a kojim linijama se prevoze i svi ostali korisnici prijevoza, dok su linije navedene u troškovnicima za pojedinu grupu.

U odnosu na žalbene navode žalitelja Presečki grupa d.o.o., Krapina koji se odnose na točku 34. dokumentacije o nabavi, navodi se sljedeće. Člankom 406. stavkom 1. točkom 3. ZJN 2016 propisano je da se u otvorenom postupku žalba izjavljuje u roku od deset dana od dana objave izmjene dokumentacije o nabavi, u odnosu na sadržaj izmjene dokumentacije. Slijedom citirane odredbe, proizlazi da je rok za izjavljivanje žalbe istekao 22. listopada 2021. pa žalitelj netočno navodi da rok za žalbu istječe 25. listopada 2021. Nadalje, člankom 228. ZJN 2016 propisano je da je u otvorenom postupku velike vrijednosti minimalni rok za dostavu ponuda je 35 dana od dana slanja poziva na nadmetanje, dok je člankom 232. ZJN 2016 propisano da kada se ponude u otvorenom postupku dostavljaju elektroničkim sredstvima komunikacije, javni naručitelj može rok za dostavu ponuda iz članka 228. skratiti za pet dana. Imajući u vidu sve ovdje citirane zakonske odredbe, razvidno je da je naručitelj propisao rok za dostavu ponuda sukladno odredbama ZJN 2016 te da ZJN 2016 ne propisuje da rok za predaju ponuda i žalbeni rok moraju istjecati u isto vrijeme odnosno ne čini ih ovisnima jedan o drugome.

Žalitelj Presečki grupa d.o.o., Krapina također navodi da naručitelj u izmjeni dokumentacije o nabavi odnosno u obrascu za izmjenu nije naveo izmjene dokumentacije po točkama kako su mijenjane čime je doveo u zabludu ponuditelje koji se oslanjaju na obrazac ispravka u kojem nisu razvidne izmjene koje se ovdje osporavaju. Uvidom u standardni obrazac ispravka Obavijesti o izmjenama ili dodatnim informacijama objavljen u EOJN RH 12. listopada 2021. utvrđeno je da sadrži određene izmjene dokumentacije o nabavi (točka VII.1.2) Tekst koji je potrebno ispraviti u izvornoj obavijesti), ali ne na način kako je navedeno u II. izmjenama dokumentacije o nabavi. Pregledom II. izmjena dokumentacije o nabavi jasno je vidljivo da su sve izmjene i dopune označene crvenom bojom. Iako, dakle, u obrascu ispravka nisu navedene izmjene dokumentacije na način kao u II. izmjeni dokumentacije o nabavi, potencijalni ponuditelji su uz standardne obrasce obavezni proučiti i dokumentaciju o nabavi i njene izmjene kako bi mogli valjano pripremiti ponude, a s obzirom da se ponuda izrađuje u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi, pa nije u pravu žalitelj kada tvrdi da su ponuditelji koji se oslanjaju na obrazac ispravka u kojem nisu razvidne izmjene dovedeni u zabludu.

Prema tome, ovo tijelo je odlučujući u granicama iznesenih žalbenih navoda, a na temelju utvrđenog činjeničnog stanja na koje je primijenjeno mjerodavno pravo, uvažavajući i mišljenje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture te Ministarstva znanosti i obrazovanja, ocijenilo da ne postoje nezakonitosti na koje ukazuju žalitelji pa su predmetni žalbeni navodi ocijenjeni neosnovanima.

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.

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, odlučeno je kao u točkama 1. i 2. izreke ovog Rješenja.

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.

Članak 431. stavak 2. ZJN 2016 propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stavkom 4. tog članka propisano je da u slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka.

Budući da su žalbe žalitelja neosnovane, žaliteljima ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, stoga je, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno 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.

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